



King's Research Portal

Document Version
Peer reviewed version

[Link to publication record in King's Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Joly, P-B., Marris, C., Assouline, G., Kréziak, D., & Lemarié, J. (2001). *L'innovation controversée: le débat public sur les OGM en France*. INRA - Institut National de la Recherche Agronomique.

Citing this paper

Please note that where the full-text provided on King's Research Portal is the Author Accepted Manuscript or Post-Print version this may differ from the final Published version. If citing, it is advised that you check and use the publisher's definitive version for pagination, volume/issue, and date of publication details. And where the final published version is provided on the Research Portal, if citing you are again advised to check the publisher's website for any subsequent corrections.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the Research Portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognize and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the Research Portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the Research Portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact librarypure@kcl.ac.uk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

INRA GRENOBLE
COLLECTIF SUR LES RISQUES, LA DÉCISION ET L'EXPERTISE (CRIDE)

**L'INNOVATION CONTROVERSÉE : LE DÉBAT PUBLIC SUR LES OGM EN
FRANCE**

RAPPORT

Pierre-Benoit Joly
Gérald Assouline
Dominique Kréziak
Juliette Lemarié
Claire Marris
Alexis Roy

JANVIER 2000

*Projet de recherche financé par la DGAL (Contrat CM 97.15), avec le soutien de l'AGPM, de la
CLCV, du CETIOM et du CIV*

AVANT PROPOS

En avril 1997, nous présentions à l'appel d'offre " Consommateurs et Marchés " de la DGAL un projet de recherche visant à étudier le fonctionnement des procédures d'évaluation technologique participatives dans les pays du Nord de l'Europe et leurs conditions de transfert en France. Nous pensions en effet que la controverse publique remettait en cause les formes classiques d'interaction entre le public, les experts et les responsables politiques. Les Conférences de consensus, inventées au Danemark en 1987, nous semblaient alors constituer une alternative intéressante.

Or, quelques mois après l'acceptation de notre projet, le gouvernement annonçait, en novembre 1997, l'organisation d'une Conférence de citoyens. Dès l'origine, les objectifs de ce projet de recherche étaient ainsi périmés. En collaboration avec nos partenaires¹ et avec l'accord de la DGAL, nous avons alors décidé de redéfinir les objectifs de ce programme : évaluer l'impact de la Conférence de Citoyens sur le débat public.

Pour ce faire, nous avons donc conçu un dispositif d'analyse qui permettait d'analyser à la fois le débat public et la Conférence de Citoyens. Ce dispositif impliquait la mobilisation de compétences et de méthodes d'analyse diverses qui n'auraient pas été possible sans la prise en charge du programme de recherche par une équipe de chercheurs :

- . Dominique Kréziak, (Université de Savoie) a participé à la conception de l'analyse de l'opinion du public. Elle a animé les différents groupes de discussion et préparé une première analyse des résultats² ;

- . Juliette Lemarié, (INRA/SERD, Grenoble), a pris en charge l'analyse de la presse et a mis au point une méthodologie originale d'analyse des corpus de textes à l'aide des logiciels d'analyse lexicale. Elle a participé à la première analyse des résultats sur la presse³ ;

- . Claire Marris⁴ (C3ED et CRIDE), Gérald Assouline (Qap Décision et CRIDE) et Alexis Roy (INRA Grenoble et CRIDE) ont participé à la conception d'ensemble du projet de recherche. Ils sont particulièrement intervenus dans le module d'analyse des acteurs clés. Ils ont effectué de nombreuses enquêtes auprès des principaux acteurs de la controverse, dont la plupart ont accepté de nous recevoir deux fois : avant et après la Conférence.

- . Mariane Damois (INRA, Grenoble) a transcrit les différents entretiens et assuré la gestion administrative du projet.

- . Valérie Wallet (INRA, Grenoble) a assuré l'édition et la mise en page de ce document.

1 L'Association Générale des Producteurs de Maïs (AGPM), l'association Consommation, Logement et Cadre de Vie (CLCV), le Centre d'Etude Technique Interprofessionnel des Oléagineux Métropolitains (CETIOM) et le Comité d'Information sur les Viandes (CIV).

2 Voir rapport annexe 1.

3 Voir rapport annexe 2.

4 Claire Marris est aussi responsable de la partie française du programme européen *Public Attitudes to Agricultural Biotechnologies in Europe* (PABE). Ce programme qui se termine en juin 2000 devrait permettre de comparer notre analyse de la situation française avec celle des autres pays européens.

Ce programme de recherche a été coordonné par Pierre-Benoit Joly (INRA Grenoble et CRIDE) qui a également préparé et rédigé le rapport final. Si le travail présenté est le fruit d'un collectif, la responsabilité de l'interprétation des résultats et des éventuelles erreurs lui incombe.

De nombreuses personnes, chercheurs, cadres d'entreprises, militants associatifs, cadres de l'administration, (...) ont accepté de nous recevoir, généralement plusieurs fois. Leur contribution à ce travail a donc été essentielle. Qu'elles en soient ici remerciées.

INTRODUCTION

Dans le futur, l'entrée des OGM en société sera considérée comme un événement important de l'histoire de la fin du XX^e siècle, même si l'issue de cette histoire qui s'écrit sous nos yeux est encore largement incertaine. On s'en souviendra soit comme l'un des premiers exemples d'un rejet massif d'un changement technique majeur, soit comme un point de rupture dans les outils et pratiques de la maîtrise sociale des innovations technologiques.

Poser le débat public sur les OGM comme un point de bifurcation dans les rapports entre science et société permet de souligner les enjeux analytiques et stratégiques du présent rapport. Cela suppose aussi que l'on adopte une attitude méthodologique "symétrique", qui conduit à traiter avec le même sérieux les partisans et les opposants ainsi que les arguments de toute nature qui sont échangés dans ce débat (scientifiques, économiques, sociaux, politiques, éthiques,...). Il s'agit en effet d'éviter de projeter une représentation de la controverse comme l'opposition de deux camps, celui de la raison (fondée sur les connaissances scientifiques) contre celui des émotions et des croyances. Parce qu'elle est trop schématique, une telle représentation masque la richesse et la complexité des positions et des arguments échangés. Au contraire, le suivi des acteurs permet d'analyser la façon dont ils mobilisent différents arguments pour justifier leurs positions dans le débat. Cette posture méthodologique consiste donc à mettre l'accent sur les processus de justification. La question des OGM est en effet marquée par l'incertitude et les controverses scientifiques, l'enchevêtrement des enjeux et l'hétérogénéité des acteurs mobilisés. Dans cette configuration, fonder la décision "en raison" sur une solution optimale s'imposant telle la "vérité" comme une voie unique n'est pas possible. Au contraire, on analyse ici le débat public comme un processus social qui conduit à "justifier" le cadrage de la politique publique sur les OGM : quels sont les enjeux liés à l'utilisation des OGM ? quelle est la hiérarchie des valeurs dans les arbitrages politiques ? quels instruments faut-il mettre en œuvre ?

Considérer la controverse sur les OGM comme une compétition pour le cadrage des politiques publiques nous conduit à traiter les questions suivantes :

- . quels sont les mécanismes qui expliquent l'ouverture d'une controverse publique sur les OGM ?
- . quelles sont les caractéristiques de la compétition pour le cadrage ?
- . quels sont les mécanismes de clôture de la controverse ?

Si l'on se réfère aux théories de la mise sur agenda et de la mobilisation sociale, la controverse résulte d'un décalage perçu entre la gestion des OGM et ce que les acteurs mobilisés souhaiteraient qu'elle soit. L'un des enjeux de ce rapport est donc d'explicitier le cadrage traditionnel de la politique en matière d'OGM et d'esquisser les lignes d'un cadrage alternatif, en suivant les acteurs et les modifications de l'action publique. De l'évolution de ce décalage dépend l'issue de la controverse. Pour traiter ces questions, nous utilisons des outils théoriques et méthodologiques dont nous rappelons

les grandes lignes dans le chapitre 2.

L'analyse de la controverse nécessite de mobiliser deux formes d'analyse : une analyse diachronique et une analyse synchronique. Le chapitre 3 présente la controverse sous l'angle d'une chronique temporelle. La reconstruction des principaux événements qui se sont succédés en France entre janvier 1996 et juin 1999 permet d'identifier les principales caractéristiques de cette controverse : extension des réseaux de controverse (acteurs mobilisés, arguments pris en compte,...) et le transport de cette controverse sur différentes arènes (médiatique, juridique,...). Elle permet d'identifier, par des actes de prise de parole ou par des décisions, les nouvelles lignes du cadrage de l'action publique. On montre que la configuration des réseaux dans lesquels s'inscrit la politique publique a été remodelée au cours de cette période. La création de plusieurs "forums hybrides", lieux de construction des trajectoires d'innovation, est l'un des points d'ancrage solide de ce nouveau cadrage.

Le chapitre 4 présente une analyse de la controverse en privilégiant les acteurs de la controverse. L'analyse est développée selon trois angles d'attaque complémentaires. Nous abordons tout d'abord la question de la mobilisation, en analysant les positions et les actions des principaux protagonistes. Nous analysons ensuite le déroulement de la controverse tel que la presse en fait état. Enfin, nous posons la question de "l'opinion du public". Ce chapitre, important en volume et en matériaux empiriques, est aussi probablement le plus audacieux sur le plan théorique et conceptuel. Il propose en effet une vision originale de l'opinion publique visant à intégrer le rôle des groupes de mobilisation et celui des représentations du public dans le déroulement de la controverse.

Le chapitre 5 présente l'analyse de la Conférence Citoyenne. Nous avons montré dans les chapitres précédents que le nouveau cadrage des politiques publiques réserve une place centrale aux dispositifs de participation. La conception et la mise en œuvre de la participation du "public" est donc un enjeu essentiel. L'analyse de ce dispositif original montre que les difficultés de la participation résident moins dans les limites cognitives des "profanes" ou dans la construction d'espaces de délibération que dans les conditions de réappropriation effective des résultats de telles expériences par certains acteurs.

Le chapitre 6 aborde une autre limite du nouveau cadrage des politiques publiques : la limite de compatibilité avec les politiques menées dans d'autres zones, et tout particulièrement en Amérique du Nord. Nous montrons que cette contrainte forte peut se déplacer, sous la pression des opinions publiques dans ces différents pays.

CHAPITRE 2. LA CONTROVERSE PUBLIQUE COMME ÉVALUATION SOCIALE DE LA TECHNOLOGIE

1. INTRODUCTION

Trois questions essentielles se posent concernant la controverse publique sur les OGM :

- . quels facteurs expliquent l'ouverture d'une telle controverse ?
- . quelles sont les conséquences de cette controverse du point de vue de la définition du problème et de ses enjeux ?
- . comment expliquer la clôture de cette controverse : quand, pourquoi et comment peut-elle intervenir ?

La première question est importante non seulement pour nous aider à bien comprendre ce qui s'est joué dans les premières étapes de cette affaire. Non pas que l'on puisse penser que l'identification des causes initiales de l'ouverture de la controverse permet de mieux comprendre les mécanismes de fermeture. Le temps social est un temps irréversible ; le propre d'une controverse publique et des mouvements sociaux qui l'accompagne est de " produire la société ". Mais la recherche des causes permet de porter un diagnostic sur la singularité du phénomène. Pourquoi la controverse se développe-t-elle en France et en Grande-Bretagne mais pas aux Pays-Bas, au Danemark ou aux Etats-Unis ? Ce qui se passe actuellement en France et en Grande-Bretagne est-il susceptible de se produire dans d'autres pays ? La nature contingente ou ubiquitaire des phénomènes en cause devrait nous aider à répondre à cette question.

La seconde question est fondamentale car avec la dynamique d'une controverse publique, on peut observer des phénomènes sociaux essentiels pour comprendre, selon l'expression de Touraine, la " production de la société ". C'est tout particulièrement le cas d'une controverse socio-technique car, projetant sur la scène publique la construction d'une trajectoire d'innovation, elle fait apparaître l'influence du jeu des valeurs et des intérêts dans la construction des techniques. Quels sont les mécanismes qui expliquent l'extension des réseaux de controverse, i.e., la liste des acteurs et des arguments qui sont intégrés dans le débat ? Comment faire le lien entre les groupes de mobilisation, le cadrage cognitif des problèmes et " l'opinion du public " ⁵ ?

Enfin, la troisième question apparaît assez logiquement dans une séquence de cycle de vie (naissance/développement/mort d'une controverse !). Nous la cadrerons ici par rapport aux différents éléments que l'on trouve dans la littérature théorique sur le sujet. Néanmoins, une question liée se pose avec au moins autant d'acuité : celle des conséquences directes et indirectes de la controverse et donc

5 Nous utilisons la notion " opinion du public " pour désigner ce que l'on appelle aussi " majorité silencieuse ", par opposition à " opinion publique " à laquelle nous réservons, par référence à Blumer qui réserve cette expression pour renvoyer à la nature fonctionnelle de l'opinion dans une société en mouvement (Cf. Chapitre 4 du présent rapport).

de l'étendue de son potentiel de transformation.

En posant le problème en ces termes, on affirme le postulat de base de cette étude : la controverse sur les OGM ne porte que partiellement sur les risques. C'est la négociation sur le sens de l'innovation, au cœur d'un débat sur le jeu des intérêts économiques et des valeurs (notamment éthiques), qui nourrit la controverse. Elle vise tout d'abord les acteurs publics. L'enjeu est en effet un enjeu de transformation des politiques publiques.

C'est donc tout naturellement que l'appareillage théorique que nous allons utiliser se réfère principalement à la sociologie des politiques publiques. L'objet du présent chapitre est d'en donner une vision assez synthétique. Nous présentons une version ramassée de l'argument dans l'encart ci-dessous.

Argument du chapitre:

. les *mécanismes d'ouverture* d'une controverse sont abordés à partir de la théorie de la mise sur agenda et de la théorie de la mobilisation. Ces deux approches sont très liées. La première met l'accent sur le décalage perçu entre la façon dont un problème est pris en charge par les pouvoirs publics et la façon dont il devrait être traité. La partie de la théorie de la mobilisation qui traite de la mise sur agenda apporte un éclairage original sur le problème des *ressources* dont doivent bénéficier les groupes, qui perçoivent ce décalage et qui se mobilisent afin de changer le cours des choses ;

. dès lors qu'une *controverse publique* est ouverte, il convient d'analyser la chaîne des transformations de la définition et de la prise en charge du problème. La controverse est envisagée ici comme un espace de *compétition pour le cadrage* et comme un *processus informel d'évaluation technologique*. L'approche des controverses socio-techniques est ici incontournable car elle met l'accent sur les négociations et les traductions qui conduisent à modifier les trajectoires d'innovation en produisant un nouvel espace d'adéquation entre ce qui est socialement désirable et ce qui est techniquement possible. Dans ce phénomène de co-production socio-technique, le contenu et le contenant de la controverse s'entredéfinissent. La théorie de la mobilisation apporte un éclairage complémentaire car elle conduit à prendre en compte la façon dont la mobilisation des ressources intervient dans cette dynamique. Avec la notion d'*alignement des cadres cognitifs*, la théorie de la micro-mobilisation vise à expliquer un phénomène central : la façon dont les groupes de mobilisation intègrent les contraintes d'élargissement de l'audience dans le cadrage du problème.

2. LES MÉCANISMES D'OUVERTURE D'UN ESPACE DE CONTROVERSE PUBLIQUE

Le type de processus social qui nous intéresse ici, la controverse, résulte de la mobilisation d'acteurs qui interviennent dans l'arène publique pour influencer la définition ou la conduite d'une politique. Bien que notre analyse soit ensuite centrée sur les controverses socio-techniques (i.e. des controverses concernant des politiques technologiques au sens large⁶), les modèles d'analyse utilisés par les politologues pour l'analyse des processus politiques sont particulièrement intéressants, dans la mesure où ces dernières visent bien à influencer la conduite d'une politique.

Le problème posé, les mécanismes d'ouverture d'un espace de controverse public, découle de l'hypothèse d'une limite de l'espace public à accueillir des enjeux nouveaux. Cette limite peut s'expliquer par différents effets, notamment :

1. un effet de saturation : limites cognitives et/ou dans la capacité d'attention, sélection des thèmes qui sont traités par les médias,...
2. un effet de capture par les “propriétaires de l'enjeu”⁷ qui évitent, par un jeu rhétorique (notamment la rhétorique du : “ce n'est pas nouveau”) et stratégique (par des capacités d'influence sur des acteurs relais, en utilisant des formes instituées pour assurer la prise en charge formelle des problèmes,...), que le problème émerge dans l'espace public.

Le premier modèle est celui de la “mise sur agenda”. Dans ce modèle, la métaphore de l'agenda est utilisée pour exprimer l'inscription d'un problème donné dans les priorités d'action des décideurs publics. Par extension, l'agenda politique comporte l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public ou une prise en charge par les autorités publiques. La “mise sur agenda” est donc très liée à la mobilisation de groupes sociaux qui perçoivent un écart entre ce qui est et ce qui devrait être ; ces acteurs investissent donc pour réorienter la prise en charge politique du problème.

C'est donc tout naturellement que la littérature sur la “mise sur agenda” est très liée à la théorie de la mobilisation sociale, qui est la seconde forme de modélisation que nous aborderons ici. La théorie de la mobilisation s'est constituée autour de l'étude des mouvements sociaux (mouvements pour l'égalité des droits civiques aux Etats-Unis, grandes grèves,...). Mais depuis quelques années, différents auteurs ont essayé d'appliquer cette théorie à d'autres mouvements, notamment les formes de mobilisation qui ont cours autour des risques (Noiville 1995). C'est donc a priori un cadre explicatif candidat pour l'analyse des risques collectifs.

Ces deux approches ont en commun l'intérêt de proposer des cadres pour l'analyse de processus dynamiques. Partant, elles se déjouent des pièges des analyses macro-sociologiques qui visent à livrer des explications qui privilégient des jeux d'interactions cadrées dans des systèmes d'acteurs et de valeurs donnés. Au contraire, il s'agit de saisir comment, au cours du processus, prennent corps les

6 Il peut s'agir de conception de dispositifs technologiques (les centrales nucléaires), de la mise en œuvre de grands projets faisant appel à d'importantes infrastructures (cas des transports) ou encore d'encadrement réglementaire ou d'institutions (comme pour les biotechnologies).

7 La notion de “propriétaires de l'enjeu” est définie dans l'introduction du chapitre 3.

différents acteurs, les problèmes et les valeurs de référence qui seront convoquées pour établir des compromis.

2.1. Les processus de mise sur agenda

Tels que définis ci-dessus, les processus de mise sur agenda sont assez généraux. Ils peuvent donc prendre des formes variées dont Garraud a cherché à élaborer une classification systématique. Cet auteur distingue ainsi cinq modèles de mise sur agenda, fondés sur la combinaison d'un nombre limité de variables et d'acteurs (Noiville 1995):

- le rôle des groupes organisés autour de causes et d'intérêts ;
- la constitution ou non de la “ demande sociale ”
- les stratégies d'appel à l'opinion
- le rôle de “ l'offre politique ”, c'est à dire la capacité des organisations politiques à s'approprier le sujet pour accroître leur audience ;
- l'intensité de la couverture médiatique, qui peut accroître l'enjeu du problème pour l'ensemble des acteurs ;
- la dimension événementielle, liée à des accidents et faits divers : l'important ici n'est pas tant l'événement en tant que tel, mais le processus “ d'étiquetage ” qui lui donne tout son sens.

Cette dernière variable est particulièrement importante. Les processus d'étiquetage contribuent en effet à donner une *lecture active* de la construction des événements qui relie le passé et le futur puisque la saillance des événements à venir dépend de la séquence des événements passés dûment étiquetés. A cet endroit, Garraud cite Molotch et Lester qui montrent comment se construit le “ corpus créé ”. Le “ corpus créé ” est l'ensemble d'événements qui se sont imposés comme objets du monde social et qui sont mobilisables pour la construction d'événements dans le futur. Car ce qui est “ réellement arrivé ” est ce à quoi les gens prêtent attention. Ainsi, les processus d'étiquetage jouent un rôle fondamental car ils relient le passé et le futur dans la construction de “ prises ” pour l'appréhension du monde réel :

“ Ainsi, passé et futur ne sont pas dessinés une fois pour toutes, de nouveaux ajouts venant embellir un tout établi. Chaque nouveau fait apporte une information supplémentaire au fait antérieur. De son côté, chaque fait prend sa signification du contexte dans lequel il est situé. ” (Noiville 1995)

La combinaison des différentes variables conduit Garraud à définir cinq modèles généraux de mise sur agenda qui prennent donc en compte des configurations variées. Par exemple, le cas du SIDA étudié par Setbon relève de l'anticipation, l'agent initiateur étant non pas les autorités publiques en tant que telles, mais un groupe d'épidémiologistes de la direction générale de la santé (Noiville 1995). Selon les configurations, les mécanismes de mise sur agenda, et donc le sort des alertes peut être très différent. Parmi les cinq formes génériques de mise sur agenda identifiées par Garraud (Cf. tableau 2.1), c'est surtout la première (la mobilisation) et la troisième (la médiatisation) qui nous intéressent ici. Elles

correspondent, dans l'approche de Chateauraynaud et al. à des configurations d'alerte externe (Noiville 1995).

Tableau 2.1 . Les formes génériques de “ mise sur agenda ”

<i>Variables</i>	<i>Modèles</i>				
	Mobilisation	Offre politique	Médiatisation	Anticipation	Action corporatiste silencieuse
Agent initiateur	Groupes organisés	Organisations politiques	Médias	Autorités publiques	Groupes organisés
Demande sociale	+	-	-	-	+
Médiatisation	+	+	+	+	-
Controverse publique	+	+	+	-	-
Stratégie d'appel à des publics ou à l'opinion	+	+	+	+	-
Exploitation partisane	+	+	+	-	-
Audience du problème	+	+	+	-	-

Source : (Noiville 1995)

Ces deux modèles sont plus complémentaires qu'alternatifs. En effet les deux variables qui les différencient (agent initiateur et demande sociale) sont en réalité moins aisées à qualifier qu'il n'y paraît. Dans de nombreux cas, on observe au départ l'action de “ groupes organisés ” qui interviennent sur des thématiques où la demande sociale n'est pas constituée, mais où un certain nombre d'éléments latents peuvent être mobilisés. La stratégie de cadrage cognitif consiste alors à relier un espace de revendication particulier à ces différents éléments latents, ces “ clés cognitives ” en utilisant par exemple des “ clés cognitives ”⁸. Les médias jouent un rôle important mais que l'on ne peut qualifier de “ moteur et autonome ” (Garraud). Ils jouent alors plutôt un rôle d'amplification. La nuance n'est pas seulement de forme. Elle a aussi des implications pour la qualification du processus. Pour Garraud, le modèle de la médiatisation est surtout déterminé par des stratégies professionnelles, éditoriales, voir commerciales mais il est aussi soumis à des contraintes liées à l'économie interne des médias, notamment au fonctionnement de “ l'actualité ”. Ce modèle conduit donc à des mises sur agenda rapides, mais qui peuvent être éphémères car elles ne sont pas basées sur une forte mobilisation sociale. On parle alors “ d'affaires médiatiques ” où la mise en scène de l'événement résulte de la stratégie des médias. “ L'affaire du Rainbow-Warrior ” en est un bon exemple.

Au contraire, dans le cas des controverses sur les risques qui nous intéressent ici, l'action de groupes organisés, porte-paroles des victimes potentielles ou de causes plus générales, est toujours présente.

⁸ Les “ clés cognitives ” sont des expressions qui permettent de signifier beaucoup en peu de mots car elles font le lien entre un problème particulier et un cadre nourri par l'expérience individuelle et collective. Par exemple, “ Monsanto, Microsoft de l'alimentaire ”, “ Soja fou ”, ... Nous revenons sur cet aspect dans la section suivante.

L'enjeu de la “ mise sur agenda ” est alors effectivement celui de la constitution d’une “ demande sociale ” qui élargira la base de soutien du mouvement de mobilisation. Ces questions renvoient donc assez naturellement à la théorie de la mobilisation.

L'approche de la mise sur agenda proposée par Padioleau relève de cette catégorie hybride “ mobilisation/médiatisation ”. A partir de l'exemple des mouvements sociaux qui conduisirent à la reconnaissance légale de l'avortement en France, l'auteur propose une modélisation générale des controverses publiques (Noiville 1995). Il propose de distinguer quatre moments typiques dans le déroulement d'une controverse :

. *l'émergence* : elle est souvent favorisée par la succession d'événements, accidentels ou provoqués par des groupes de mobilisation, qui conduisent à une première formulation du problème, en des termes généraux, dans un espace qui, sans être l'arène publique, dépasse le cercle des “ propriétaires du problème ” ;

. cette phase d'émergence est aussi très active en débats qui conduisent, et c'est le second moment, à une *spécification du problème*. Cette spécification est déterminante pour la diffusion du problème dans le public. Dans ces premières phases de la controverse, les élites politiques cèdent souvent à la tentation de contenir l'extension du problème en utilisant des moyens tactiques, par exemple l'utilisation de forums institués pour assurer une prise en charge formelle et contrôlée du problème,...

. *l'entrée dans le système formel de décision politique* ne met donc pas toujours fin au déroulement de la controverse puisque les solutions choisies pour la prise en compte peuvent elles-mêmes faire l'objet de la controverse ;

. ainsi la seule prise en charge du problème par le système de décision formel n'assure pas *la clôture d'une controverse* ; encore faut-il, seconde condition, que le problème comme objet de débat disparaisse de la scène publique, ou qu'il ne tienne plus qu'un rang secondaire dans l'attention publique.

Puisqu'il modélise une controverse publique, Padioleau traite de façon assez détaillée les facteurs qui favorisent ou limitent l'audience d'un problème auprès d'un large public. Certains d'entre eux ne sont pas sans rappeler la liste des critères établie par les psycho-sociologues et qui permet d'expliquer la perception des risques par le public (voir (Noiville 1995)⁹). Cependant, le rôle attribué à ces facteurs est ici sensiblement différent dans la mesure où ces facteurs ne sont pas les causes de la mise sur agenda au sens strict. Ils sont considérés comme autant d'éléments latents qui peuvent être activés par la controverse. C'est donc avant tout le processus qui compte. Padioleau identifie ainsi cinq facteurs qu'il qualifie de “ caractéristique intrinsèque d'une controverse ”¹⁰ :

. un *problème complexe* n'est guère propice à une large diffusion. Mais dans la controverse, ce qui

⁹ Voir aussi chapitre 4, section 2.

¹⁰ Nous ne reprenons pas ici le degré de familiarité avec le problème, qui recouvre directement un des 19 critères identifiés par Slovic.

compte le plus, c'est probablement la capacité à réduire un problème complexe à quelques traits simples, qui offrent des prises au public. Ainsi, dans le débat sur le nucléaire, la "rhétorique de l'épouvante" des anti-nucléaires passe mieux que les propos ésotériques d'EDF qui visent à créer un sentiment de confiance ;

. le rôle des *antécédents* : plus une question relève de l'innovation, plus les chances de développement d'un débat sont fortes. Cette observation explique bien l'utilisation fréquente de la forme rhétorique "à, mais ce n'est pas nouveau". En effet, pour souligner un problème, il faut créer une discontinuité dans une série, car la discontinuité peut être source de doute et d'inquiétude. Pour Padioleau, les élites excellent à rattacher les problèmes à des précédents et elles reproduisent de bon gré les conduites antérieures. Dans une controverse, le lien avec des précédents est donc un enjeu central, car de lui dépend en grande partie la qualification du problème. On verra avec les OGM l'importance qu'il y a à souligner la continuité ou au contraire la rupture, et à comparer les OGM à la "révolution verte" ou à la "vache folle" ;

. la *qualité temporelle* d'un problème dépend de la mobilisation : une question peut faire surface sur la scène publique à l'occasion d'un accident qui, éventuellement, met en jeu des responsabilités. Cependant, les effets de conjoncture ne suffisent pas à assurer une inscription durable du problème dans l'espace public ; l'action de groupes d'intérêts qui se mobilisent fortement est une dimension supplémentaire car, d'elle, dépend une menace forte pour les élites politiques ;

. l'audience potentielle s'élargit avec *l'effectif des citoyens potentiellement concernés*. Mais Padioleau précise justement que le critère de l'effectif ne suffit pas, sinon mille et une questions accéderaient presque d'office sur les agendas. Encore faut-il prendre en compte un calcul coût/bénéfice implicite que tout un chacun est à même de faire. Pour Padioleau, l'audience varie en fonction des coûts et bénéfices ressentis à court terme par des individus. L'exemple de l'avortement suggère des commentaires intéressants sur la dichotomie individu/collectivité et sur la façon dont le caractère privé ou public des gains ou des pertes influence le devenir d'une controverse.

"des citoyens 'privatisent' volontiers le problème de l'avortement, en ce sens qu'ils en font une question personnelle, quitte à envisager avec optimisme le renouveau démographique." (Noiville 1995)

Ici aussi, le parallèle avec les OGM est tentant. Tous les consommateurs sont potentiellement concernés dès lors que les OGM sont introduits dans la chaîne alimentaire. Ils perçoivent mal leur bénéfice individuel, c'est un thème récurrent des associations de consommateurs, et pensent que ces bénéfices, s'ils existent, sont confisqués par quelques grandes firmes. Par contre, en cas de problème, étant donné que les problèmes de responsabilité ne sont pas clairement établis, ils auront à supporter, collectivement et individuellement, les risques. Les bénéfices sont privatisés par quelques uns alors que les dommages potentiels sont pour tous. Il y a là de quoi fonder une attitude négative.

En somme, Padioleau traite effectivement des problèmes de mise sur agenda, mais ce traitement relève en fait de la théorie de la mobilisation, dont il privilégie en définitive le volet cognitif. Nous

reviendrons sur cette composante de l'approche théorique, tant son rôle pour l'analyse des controverses apparaît déterminant.

Il est maintenant nécessaire de donner un aperçu plus complet de la théorie de la mobilisation.

2.2. La théorie de la mobilisation des ressources

La théorie de la mobilisation est généralement présentée comme une branche de la théorie de l'action collective. La question traitée est double.

Il s'agit en premier lieu de savoir pourquoi des acteurs individuels ou sociaux se mobilisent pour faire pression sur la conduite d'une politique. Comme l'indique Lascoumes, en effet, ni l'individualisme méthodologique ni les approches de l'action collective en termes économiques promues par Olson ne permettent de prendre en compte les formes de mobilisation associative car l'investissement dans le mouvement est concentré sur un petit nombre alors que les bénéfices éventuels concernent une population indéterminée (Noiville 1995). Ce cadre d'analyse peut à la limite expliquer les phénomènes de mobilisation de voisinage (NIMBY) mais ces derniers ne constituent qu'une catégorie particulière. L'explication de ces mouvements implique un recours à des valeurs plus générales, que l'analyse économique traditionnelle capte assez mal : la recherche de récompenses symboliques, la réaction face à un sentiment d'injustice, la défense de valeurs qui fondent la condition humaine,... Cependant, pour peu que l'on étende le champ des arguments définissant l'utilité, la théorie de la mobilisation n'est pas étrangère à un raisonnement utilitariste.

Il s'agit en second lieu d'analyser les conditions d'influence effective d'un mouvement de mobilisation sur la conduite des problèmes.

Plus que d'une théorie dotée d'une capacité à faire des prédictions et à formuler des propositions réfutables, il s'agit d'un cadre d'analyse. Les résultats les plus solides sont produits dans le cadre d'approches comparatives empiriques. Comme l'indique Mann, deux grandes problématiques marquent les auteurs qui se réfèrent à cette théorie : la problématique de l'émergence, à savoir la question du "pourquoi", de ce qui rend possible la naissance d'un mouvement social ou d'une mobilisation ; et la problématique du "comment", à savoir la question du déroulement et de la trajectoire du mouvement social (Noiville 1995).

Chacune de ces deux problématiques peut être abordée à partir de l'observation de trois macro-variables qui sont partiellement inter-dépendantes. La "*structure des chances politiques*", tout d'abord, c'est-à-dire, les éléments caractéristiques de l'organisation politique et sociale qui sont plus ou moins favorables à la naissance de mouvements sociaux et à la formulation de revendications. En deuxième lieu, les *formes d'organisation, formelles ou informelles*, qui peuvent être mobilisées par les protestataires et enfin la définition des enjeux mobilisateurs, i.e. le *cadre cognitif* des problèmes. Comme l'indique Mann, l'un des objectifs des analyses de la mobilisation est d'expliquer comment

s'articulent ces différentes dimensions. De nombreux travaux empiriques attestent du fait que la définition de l'enjeu, la façon dont le problème social est défini, n'est pas indépendante de la structure des opportunités politiques et des réseaux de relation dans lesquels sont impliqués les acteurs sociaux. Les variables définissant les opportunités politiques sont probablement celles qui ont été le mieux définies. Dans leur ouvrage qui vise à fonder une approche comparative des mouvements sociaux, Mc Adam, Mc Carthy et Zald distinguent quatre types de variables qui permettent de bien comprendre le rôle des opportunités politiques (Noiville 1995):

1. ouverture ou fermeture relative du système politique et institutionnel
2. stabilité et alignement du large ensemble d'élites qui soutiennent une politique
3. présence d'élites alliées dans les mouvements de mobilisation (les passeurs)
4. la capacité et la propension de l'Etat pour la répression

Ainsi, l'analyse de la structure politique donne une indication de la perméabilité du système décisionnel et donc de la probabilité de prise en compte des revendications. Mc Adam et al. rappellent que le bipartisme nord-américain laisse peu de place à la constitution de mouvements de mobilisation alors que le système électoral allemand semi-proportionnel peut être considéré comme l'un des éléments essentiels pour expliquer la prise en compte de préoccupations environnementales et l'émergence du mouvement vert.

Concernant les revendications liées à la sécurité des aliments, la structure politique jouera sans nul doute un rôle important au cours des prochaines années, sous la triple influence de :

1. un affaiblissement des formes de légitimité traditionnelles, qui peut se mesurer par une baisse de confiance dans les politiques, les experts et les acteurs industriels. Cette baisse de confiance est accentuée par la succession de crises sanitaires (sang contaminé, amiante, vache folle,...) mais elle s'inscrit dans une baisse tendancielle dont les ressorts sont sans doute plus profonds. La conscience partagée d'une baisse de ces formes d'autorité entraîne une plus grande ouverture du système décisionnel;
2. l'insertion du système décisionnel français dans un cadre européen, où les contradictions sont nombreuses, où la hiérarchie des priorités n'est pas toujours clairement établie et où de nombreuses procédures donnent des prises aux mouvements protestataires ;
3. la responsabilité pénale des hommes politiques qui les conduit à rechercher le "risque 0" afin de se protéger personnellement.

Dans l'étude des formes de mobilisation, l'une des questions clés est de savoir si les "structures de mobilisation" disposent de ressources¹¹ suffisantes pour faire émerger le mouvement. Mais dès lors que le mouvement de mobilisation a émergé, la question clé est celle du profil organisationnel du mouvement. La littérature empirique suggère que le succès ou l'échec d'un mouvement de

11 Une des difficultés dans l'analyse est la diversité des ressources (l'argent, le pouvoir, l'influence sociale ou politique, l'engagement sur les valeurs, l'évidence des faits) et leur valorisation différente sur les différentes scènes sociales. Voir sur ce point le modèle des "arènes sociales du risque" proposé par Renn (Noiville 1995).

mobilisation tient principalement à trois facteurs

1. La capacité des mouvements à entreprendre des actions non conventionnelles (disruptive tactics)

La question qui se pose ici est de savoir si un mouvement a plus de chance de succès en restant dans les formes d'action légales ou en ayant recours à des actions de désobéissance civile. L'évidence suggère que c'est la seconde tactique qui ouvre le plus souvent la voie du succès¹². D'une part, rester dans les limites de l'action légale contraindrait le mouvement social à utiliser des ressources conventionnelles qui lui font généralement défaut (l'argent, le vote, l'influence). D'autre part les effets négatifs liés à la désobéissance civile en termes d'image du mouvement dans la société peuvent être compensés si les protagonistes peuvent justifier leur opposition à l'ordre légal en se référant à des principes ou des droits fondamentaux. Ainsi la désobéissance civile peut-elle apparaître comme légitime¹³. En termes de mobilisation des ressources, ces tactiques permettent de mieux valoriser "l'engagement sur les valeurs", ressource stratégique des protestataires.

2. L'influence des objectifs

La définition des objectifs des groupes joue un rôle déterminant dans la capacité de mobilisation. En effet, ces objectifs incorporent des menaces et des opportunités pour d'autres groupes sociaux. Ils définissent donc des univers de concurrence et de coopération. Dans son étude, Gamson a considéré deux variables liées à la définition des objectifs :

. il montre que les groupes dont les objectifs sont définis en rupture et impliquent un déplacement de leurs opposants ont moins de chance de succès que ceux qui permettent aux opposants de s'accommoder avec les objectifs fixés ;

. il distingue aussi les groupes qui sont spécialisés sur un objectif précis et ceux qui poursuivent différents objectifs. Il montre que les premiers ont plus de chances de succès. Cette observation est attribuée au fait qu'il est très difficile de réguler les tensions et les dissensions dans un groupe qui poursuit en parallèle différents objectifs.

3. La présence d'une partie radicale dans le mouvement ou non (" radical flanks effects ")

Les mouvements qui se caractérisent par la présence d'une grande variété de groupes, utilisant des tactiques très différentes semblent bénéficier d'un effet positif, qualifié " d'effet de l'aile radicale " (radical flanks effects). Les études empiriques montrent que, en général, la présence d'une aile radicale bénéficie aux groupes les plus modérés qui vont bénéficier de soutiens financiers et d'une attitude plus conciliante de l'Etat à leur égard. L'influence des groupes modérés sera en effet perçue comme la meilleure parade à la montée de l'aile radicale. Ils se trouveront donc légitimés et renforcés dans leur rôle. Comme le notent Mc Adam et al., dans ces configurations, les pressions de l'aile

¹² Voir notamment l'étude de Gamson qui porte sur 44 groupes de mobilisation aux Etats-Unis.

¹³ Pour une discussion des conditions d'exercice de la désobéissance civile en philosophie politique et morale, voir (Noiville 1995)

radicale poussent les groupes modérés à adopter eux-mêmes des positions plus radicales. Il peut en résulter des décisions qui sont considérées comme trop extrêmes par les membres des groupes modérés (Noiville 1995).

La théorie des mouvements sociaux met beaucoup l'accent sur ces aspects organisationnels. Si l'émergence d'un mouvement peut être dans une large part déterminé par les opportunités environnementales, son développement est lié aux structures organisationnelles. L'organisation des mouvements joue en effet un rôle important dans les procédures de cadrage cognitif des problèmes, point que nous allons aborder à présent.

3. CADRAGE COGNITIF ET NÉGOCIATION SOCIO-TECHNIQUE

Que se passe-t-il lorsqu'un problème est sur la scène publique ? En fonction de quels mécanismes se négociera l'issue de la controverse ? Quelles est la nature de la dynamique sociale à l'œuvre ?

Une première approche de ces questions est celle utilisée par les différents auteurs qui ont travaillé sur les controverses socio-techniques (3.1). L'intérêt de telles approches est d'avoir montré que de telles controverses constituent des processus informels d'évaluation de la technologie. La méthode utilisée consiste à suivre les débats et négociations sur les différentes scènes publiques. Il s'agit alors de s'intéresser au produit des stratégies socio-cognitives des différents acteurs qui investissent dans les espaces de controverse.

Cependant, trop marquées par le cadre de la sociologie des sciences, elles conceptualisent la controverse comme une séquence de traductions qui définissent progressivement une nouvelle trajectoire d'innovation. Si elles intègrent dans l'analyse le jeu des négociations entre le techniquement possible et le socialement souhaitable, c'est toujours sous l'angle des acteurs qui se mobilisent dans la controverse¹⁴. Par contre, elles n'abordent pas explicitement les contraintes organisationnelles et stratégiques que nous avons évoquées dans la section précédente avec la théorie de la mobilisation.

De même, elles ne traitent pas la question essentielle des formes de légitimation de l'action et de l'élaboration de cadres cognitifs qui déterminent la définition du problème et de ses solutions. Une telle analyse est par contre possible dans le cadre de la théorie de la mobilisation. Avec la notion d'alignements des cadres, l'étude des phénomènes de micro-mobilisation porte précisément sur les liens entre le cadrage des groupes actifs et celui des sympathisants potentiels (3.2).

¹⁴ On retrouve ici la marque de la théorie de l'acteur réseau.

3.1. Les controverses socio-technique comme processus d'évaluation technologique

Les controverses socio-techniques se distinguent des controverses strictement sociales ou politiques en ce qu'elles constituent des processus d'évaluation informelle de la technologie. Ce point a été établi par différents auteurs du champ des sciences sociales et notamment Callon (Noiville 1995), Limoges et Cambrosio (Noiville 1995), (Noiville 1995), (Noiville 1995) et Rip (Noiville 1995).

Leurs principaux arguments sont assez connus. Résumons les à grands traits :

1. la controverse “ publique ” est un moment où la négociation socio-technique sort des réseaux spécialisés pour être projetée dans des “ espaces de controverse ”. Ce décroisement permet d'élargir les éléments de la négociation car les mondes de référence, les jeux des intérêts et les systèmes de valeur sont élargis en même temps que s'étendent les réseaux de controverse. Comme l'indiquent Cambrosio et Limoges, les controverses définissent le degré de liberté et les conditions d'effectivité de l'évaluation technologique (Noiville 1995) ;
2. une controverse socio-technique est un processus d'apprentissage collectif. L'idée de “ vrai ” et de rationalité substantielle n'y occupent qu'une place marginale. En réalité, les stratégies socio-cognitives y jouent un rôle déterminant. La compétition entre stratégies socio-cognitives a en effet trois influences principales :
 - 2.1. la controverse influence l'agenda de la recherche ;
 - 2.2. l'un des enjeux de la controverse est la définition de ce qui doit être considéré comme certain et incertain ;
 - 2.3. à l'issue de la controverse, une certaine vision des problèmes s'est imposée ; elle s'impose comme cadre de référence général (Noiville 1995).L'analyse des stratégies socio-techniques doit donc être au cœur de l'analyse.
3. Compte tenu qu'elles se déroulent dans des réseaux hétérogènes, auxquels participent, des scientifiques, des ingénieurs, des responsables de l'administration, des associations,... les controverses socio-techniques sont marquées par une dynamique sociocognitive, i.e., une dynamique où s'échangent des arguments sur ce qui est techniquement possible et ce qui est socialement désirable. Les controverses ne se limitent pas à un échange d'information car l'un des enjeux est de déplacer le champ des possibles en proposant de nouvelles “ traductions ” des choix sociaux et des intérêts en possibilités techniques. C'est donc un espace de création collective.
4. Les controverses socio-techniques ont un lien étroit avec le déploiement du risque et de l'incertitude dans l'espace public. Les différentes études montrent que le risque occupe une place centrale dans la mesure où le risque est à la fois la cause et le résultat de la controverse. Cependant (Noiville 1995) :

- 4.1. Les acteurs de la controverse définissent les risques plus largement que ne le font les experts
- 4.2. Les controverses publiques ne concernent que partiellement les risques. Ce sont des débats sur des choix sociaux dans lesquels les acteurs véhiculent une expérience sociale multidimensionnelle de la technologie, de la confiance et de la crédibilité des institutions. Cette expérience sociale conditionne la perception des risques et les arguments d'évaluation de la technologie.
5. Ce qui distingue une controverse publique d'une controverse scientifique n'est pas la participation du public mais l'enjeu décisionnel. Sans enjeu décisionnel, une controverse ne produit pas d'apprentissage social. Sans contrainte sur le dispositif, le travail d'articulation¹⁵ qui permet de construire un nouveau monde socio-technique n'a pas lieu ; la controverse produit seulement une inflation des arguments et une réduction des revendications (Noiville 1995). Une réforme réglementaire, par exemple, permet de canaliser la controverse et d'inciter les acteurs au travail d'articulation. Un tel processus ne se clôt pas par un "consensus" mais par l'établissement d'un point d'accord, i.e., de nouvelles règles applicables aux hommes et aux objets, mais compatible avec le maintien des désaccords.

En mettant l'accent sur les phénomènes de traduction, l'approche des controverses socio-techniques permet d'éviter véhiculer une vision schématique du débat public qui se résumerait à une opposition de valeurs et d'intérêts immuables qui existeraient en dehors de la controverse. Il s'agit au contraire d'analyser dans quelle mesure l'ouverture de ces espaces conduit à reconsidérer les valeurs et les intérêts dans le processus de construction *socio-technique*.

Concernant les OGM, ce processus a dorénavant déjà produit de nombreux effets. Non seulement la controverse a conduit à prendre au sérieux les recherches environnementales qui étaient jusque là très marginalisées compte tenu du caractère hégémonique de la biologie moléculaire. Elles bénéficient aujourd'hui d'investissements plus importants¹⁶ et disposent d'un "bras armé" qui renforce leur légitimité avec le Comité de Biovigilance. Mais aussi, l'injonction faite aux créateurs de plantes transgéniques de "travailler proprement", si elle n'est pas nouvelle, se trouve aujourd'hui renforcée. La controverse sur l'utilisation des gènes de résistance aux antibiotiques illustre bien la façon dont la controverse permet d'élargir la liste des arguments entendus. La pression pour trouver des techniques permettant de ne pas utiliser ces gènes marqueurs dans les constructions génétiques a considérablement augmenté. De même, pour prévenir les risques liés aux flux de gènes, de nombreuses recherches portent sur des systèmes biologiques qui éviteront la possibilité de transmission des gènes introduits dans l'environnement¹⁷. Plus globalement, on évoque aujourd'hui la

15 Rip entend ici la création de relations robustes entre les acteurs humains (intérêts, projets, ...) et non humains.

16 Un programme OGM et Environnement a été lancé à l'INRA en 1998, un programme du Ministère de la Recherche sur les OGM leur fait une large place.

17 C'est d'ailleurs, au passage, l'un des avantages du système "Terminator" que Monsanto a dû abandonner sous la pression de groupes de mobilisation.

possibilité des OGM de deuxième génération (Noiville 1995) : utilisant la recombinaison homogène et l'autoclônage, ces nouveaux OGM permettraient de conserver certains avantages de la transgénèse tout en évitant de travailler à l'aveugle et de mélanger de l'ADN d'espèces et de règnes biologiques très différents.

Cependant, dans les analyses des controverses socio-techniques, seuls sont pris en compte les acteurs qui s'expriment. Cela ne pose pas de problèmes rédhibitoires tant que l'on cherche à retracer, de traduction en transaction, la chaîne des activités transformatrices qui contribuent à la construction d'une trajectoire d'innovation. Ces approches sont néanmoins limitées dans le cas de controverses publiques comme celle des OGM où, comme nous ne verrons, la compétition pour le cadrage des problèmes sollicite l'espace public comme lieu de légitimation des nouvelles formes de cadrage du problème et définition de nouvelles normes pour la politique publique. Dans ce cas, on ne peut se satisfaire du traitement du public proposé dans les analyses des controverses socio-techniques. Limoges et al., soulignent en effet le nombre limité d'acteurs individuels ou de groupes d'acteurs supposés parler au nom du public ; le public constitue " une ressources que ces acteurs définissent, s'approprient et contrôlent au cours des échanges dans lesquels ils s'engagent " (Noiville 1995). Il est d'ailleurs révélateur que de telles analyses n'accordent qu'une attention limitée à la scène publique et aux médias. Or, l'une des questions centrales qui se pose ici, dans l'étude de la compétition pour un nouveau cadrage est bien celle des relations entre les groupes de mobilisation et le public, entre ceux qui s'expriment et la majorité silencieuse.

Revenons au cas de Terminator. Cette affaire illustre en effet l'importance des " phénomènes d'étiquetage " et d'une approche en termes de cadrage cognitif. Terminator/Exterminator a donné de cette technique une image apocalyptique alors qu'elle a un intérêt potentiel indéniable. Qu'est-ce qui explique qu'une petite organisation, le Rural Advancement Fund Intl¹⁸ contre le géant Monsanto ? C'est probablement l'identité perçue de Monsanto, renforcée par le comportement de cette entreprise vis-à-vis des farmers nord-américains. Afin de s'assurer le retour financier sur ses recherches en biotechnologie végétale, Monsanto a entrepris de mettre les agriculteurs qui reproduisent les semences sans son autorisation en procès, se lançant même dans une campagne de délation dans les campagnes du Middle West. Cette affaire a suscité de vives réactions ; elle a fait la une de nombreux journaux, et notamment d'un article cinglant dans le Washington Post¹⁹. L'événement permit de faire un pont avec la lutte de longue haleine engagée par RAFI sur les ressources génétiques et le droit légitime des agriculteurs de reproduire leur semence. Il favorise la diffusion de l'étiquette Terminator. Monsanto apparaît alors sous un angle peu favorable : celui d'une entreprise qui confisque le vivant et qui va

18 RAFI doit compter moins 4 ou 5 permanents.

19 Rick Weiss, " Seed of Discord : Monsanto's gene police raise alarm on farmers' rights ", *Washington Post*, February, 3, 1999

jusqu'à le stériliser dans une logique de contrôle de l'alimentation et de maîtrise privée de la technique et des profits.

3.2. Les stratégies de cadrage cognitif développées par les acteurs clés : analyse des mécanismes de micro-mobilisation

Dans la théorie de la mobilisation, on considère que la décision d'agir, de s'impliquer et de prendre fait et cause pour un problème, repose sur une transformation des "cadres interprétatifs" des acteurs concernés. Cependant, les principaux auteurs de la théorie de la mobilisation, et en particulier Zald et McCarthy se sont défiés des croyances, par réaction contre une surestimation des idéologies, qui marque certains travaux comme ceux de Smelser (Noiville 1995). Pour se dégager de "l'illusion romantique", ces auteurs ont mis l'accent sur l'étude des phénomènes organisationnels.

Il revient à Snow et à ses collègues de réintroduire le rôle des croyances dans la mobilisation en s'appuyant pour ce faire sur le concept de "cadre" de Goffman (Noiville 1995). Snow met l'accent sur la notion *d'appropriation* des cadres qui repose sur des mécanismes d'ajustement et sur celle *d'alignement* des cadres, qui expliquent comment les organisations de mouvement social captent l'attention de sympathisants potentiels.

Chez Goffman, rappelle Snow, le "cadre" est un "schéma d'interprétation". Il permet aux individus de localiser, percevoir, identifier et interpréter les événements auxquels il sont confrontés. En donnant du sens aux informations et aux événements, les cadres organisent l'expérience et guident l'action, au niveau individuel et au niveau collectif.

Il est nécessaire d'exposer les grandes lignes de la théorie de la micro-mobilisation qui vise, avec la notion d'alignement des cadres, à expliquer les liens entre le cadrage des groupes de mobilisation et celui des sympathisants potentiels (i.e., un public plus large). Cette approche est assez peu connue ; il faut donc y consacrer un développement assez détaillé.

Mais avant d'entrer dans cette approche spécifique, il convient de situer les apports généraux des approches cognitives de la perception individuelle.

3.2.1. Cognition et perception individuelle

Sans pour autant aller très loin dans la définition des approches cognitives dont l'importance dans les sciences sociales est croissante (Noiville 1995), il est nécessaire de préciser certaines notions. En intégrant les avancées de la psychologie expérimentale et de la neuro-psychologie, les recherches en cognition visent à expliquer la façon dont nous connaissons la réalité et dont nous traitons des informations extérieures.

On sait que les activités de cognition s'appuient sur des cadres et des catégories qui permettent d'agir

rapidement dans les situations quotidiennes forcément complexes, sans mobiliser des connaissances parfaites et les capacités de calcul que suppose la théorie des choix rationnels. Ainsi, chaque information, événement, donnée nouvelle est comparée aux catégories existantes et vient s'insérer et, en principe, renforcer le cadre cognitif existant. Les cadres cognitifs d'un individu sont le résumé de son expérience passée, mais en tant que filtre interprétatif, déterminent pour partie sa trajectoire future.

Parmi les nombreuses approches, prenons l'exemple du *modèle des probabilités d'élaboration cognitive*, utilisé en marketing. Il permet d'explicitier l'approche des liens entre l'accès à l'information, la disponibilité pour la traiter et les changements éventuels d'attitude²⁰ auxquels cette information peut donner lieu. Un tel schéma prend en compte le fait que, compte tenu du caractère limitée de l'attention que l'on peut porter à un problème donné, la plupart des activités quotidiennes relèvent de l'application de routines qui ne mobilisent pas un effort cognitif particulier mais procèdent de l'application d'heuristiques pour traiter des problèmes familiers. Ces routines, qui déterminent les comportements, sont donc fortement ancrées dans des schèmes cognitifs. Ces schèmes déterminent donc l'accès à l'information, ainsi que son traitement. Ce schéma d'analyse conduit à souligner deux points :

. l'attention pour un nouveau problème ne va pas de soi : il faut que la “ saillance ” de ce problème soit suffisante pour que lui soit accordé de l'attention. Ce mécanisme de captation de l'attention peut revêtir deux formes (Voir schéma 2.1). Si la motivation (on se sent directement concerné) et la disponibilité (on n'est pas occupé par d'autres questions plus importantes) pour le traiter existent et si la source apparaît comme crédible (un ami proche,...), l'information peut faire l'objet d'un traitement par le système central. Cela peut conduire à un changement de structure cognitive et donc à un changement durable d'attitude à l'égard du problème. Sinon, l'information fait l'objet d'un traitement périphérique et n'agit pas directement sur la structure cognitive, mais indirectement, par accumulation de clés périphériques;

. le traitement d'une information nouvelle, ou plutôt, concernant un problème nouveau, se fait par classement dans des catégories pré-existantes, par assimilation. Le rapprochement peut être conditionné par des facteurs qui conduisent à amplifier le risque perçu, comme le montre l'approche de Slovic et les développements de la théorie sociale de l'amplification des risques ((Ed.) 1999). Cependant, l'hypothèse cognitiviste, développée en particulier par Margolis, conduit à privilégier une explication basée sur des clés cognitives, qui permettent d'établir des équivalences entre des objets connus, familiers, et les nouveaux problèmes (Noiville 1995). Le rapprochement entre un problème et un cadre d'interprétation est durable car le cadre induit un traitement sélectif de l'information.

20 Selon Rokeach (1968) l'attitude se définit comme “ l'organisation durable des croyances à propos d'un objet ou d'une situation prédisposant un individu à répondre de façon préférentielle ” (Cité par (Noiville 1995)).

Kahneman et Tversky ont étudié ces phénomènes *d'ancrage cognitifs* dans de nombreuses situations de psychologie expérimentale.

Schéma 2.1. Le modèle de probabilité d'élaboration cognitive de Petty et Cacioppo (Noiville 1995)

3.2.2. Cadrage cognitif et mobilisation

Chez Snow et ses collègues, l'alignement des cadres, permet de renforcer la congruence entre les cadres des individus et ceux des groupes de mobilisation (Noiville 1995). L'enjeu des processus de cadrage cognitifs est double car des cadres mobilisés dépendent à la fois :

- . les liens entre les membres des mouvements de mobilisation (qui consacrent des ressources à la mobilisation) et les “sympathisants par conscience”
- . la valorisation des ressources et la compétition pour la définition des régimes de justification.

Ces auteurs mettent l'accent sur les phénomènes de “micro-mobilisation”, soulignant ainsi que l'essentiel de l'activité repose sur des ajustements, du recyclage et de la recombinaison d'éléments existants. Ces activités se déclinent en quatre mécanismes différents. Pour chacun d'entre eux, nous donnons une illustration :

1. établissement d'un pont entre deux cadres (frame bridging)

Il s'agit de l'établissement d'un pont entre deux idéologies congruentes mais qui n'étaient pas connectées dans l'appréhension d'un problème spécifique. Snow et al. citent un militant pacifiste : “ nous supposons que tout militant pacifiste partage nos vues sur la course aux armements nucléaires, l'apartheid ou l'intervention américaine en Amérique Centrale. ” (Noiville 1995).

Exemple pour les OGM : Pont entre la campagne ATTAC et les campagnes OGM (OGM/mondialisation/défense de l'agriculture paysanne).

2. développement d'un cadre interprétatif visant à le clarifier et à lui donner de la force (frame amplification)

L'amplification d'un cadre renforce son impact car elle clarifie la relation entre l'intérêt des individus et le but de l'action. Le mécanisme d'amplification repose sur deux dimensions :

. *l'amplification des valeurs* : la défense ou la promotion de certaines valeurs peut conduire à l'action. Les individus se réfèrent généralement à un assez grand nombre de valeurs ; certaines ayant plus de saillance que d'autres. L'amplification des valeurs se réfère à l'identification, l'idéalisation et l'élévation d'une ou de plusieurs valeurs en vue d'attirer les sympathisants potentiels autour d'une cause. Par exemple, les mouvements de voisinage mettent en exergue la valeur de la famille lorsqu'ils cherchent à s'opposer à l'établissement de l'Armée du Salut dans leur quartier (Noiville 1995) ;

. *l'amplification des croyances* : alors que les valeurs sont attachées aux fins poursuivies, les croyances sont des éléments cognitifs qui orientent vers l'action. Cette dimension du mécanisme d'amplification est particulièrement importante. Snow et al. distinguent cinq types de croyances qui jouent un rôle dans la mobilisation elles concernent : (i) la gravité du problème ; (ii) la cause du problème ; (iii) les zones d'influence ; (iv) l'efficacité de l'action collective ; (v) la nécessité de s'opposer.

Exemple pour les OGM : mise en avant du “ droit à l’information ” des consommateurs (amplification des valeurs).

3. Elargissement d’un cadre à des points de vue largement répandus parmi les adhérents potentiels (frame extension)

Il se peut qu’un cadre cognitif suscite peu d’échos car sa formulation ne comprend pas des thèmes d’intérêt pour les sympathisants potentiels. L’extension est le processus qui permet d’insérer dans un cadre des thèmes ou des points de vue qui ne lui sont qu’incidents, mais qui ont une très forte saillance pour les adhérents potentiels. Dans le mouvement pacifiste étudié par Snow et al., ce type d’alignement est courant. C’est ainsi, par exemple, qu’une coalition de mouvements pacifistes située dans une ville où le sentiment anti-apartheid est très répandu ajoute un quatrième but à la liste de ses objectifs “To promote social justice by non violently confronting racism, sexism, and all forms of discrimination and oppression”.

Exemple pour les OGM : “ World company”, “ Monsanto = Microsoft de l’agro-alimentaire ”, Terminator (OGM, pouvoir économique et pouvoir alimentaire)

4. La transformation des cadres

La transformation des cadres suppose un changement plus radical qui transforme les échelles de valeur et change l’attitude des individus. Deux mécanismes différents sont distingués :

- . la transformation d’un cadre spécifique d’une domaine particulier : les changements sont substantiels mais très spécifiques ; le domaine (habitudes alimentaires, modes de consommation, activités de loisir, ...) connaît des changements tels que ce qui était considéré comme naturel devient problématique ;
- . la transformation d’un cadre d’interprétation global : le champ du changement est considérablement élargi puisqu’un nouveau cadre gagne de l’influence sur les autres et fonctionne comme une sorte de “ master frame ” qui conditionne l’interprétation des événements et des expériences selon des clés nouvelles.

Exemple pour les OGM : la “ vache folle ”

Cette présentation de la théorie de la micro-mobilisation apporte un éclairage important mais incomplet car, pour reprendre une image économique, elle ne prend en compte que les aspects liés à l’offre de cadres cognitifs. Elle peut laisser à penser que la représentation est celle d’une fabrication de cadres déterminés essentiellement par les caractéristiques de l’offre. En réalité comprendre le “ marché des cadres cognitifs ”, c’est s’intéresser à la fois à l’offre et à la demande. Mais, à l’image des théories actuelles de l’innovation, c’est le faire en privilégiant la co-construction des cadres dans les processus d’interaction. C’est le parti pris méthodologique que nous avons choisi. Cette position n’est pas

éloignée de celle de Touraine qui situe les mouvements de mobilisation comme les moteurs du changement et de la production de la société (au sens de production de ses modèles culturels, de ses rapports sociaux et de ses pratiques) ²¹.

3.2.3. Controverse et mobilisation : synthèse

Les deux cadres d'analyse sont plus complémentaires que concurrents. Du point de vue de la théorie sociologique de l'acteur, leur compatibilité pourrait en effet être démontrée, mais cela nous entraînerait un peu loin²².

La sociologie des controverses socio-techniques permet d'analyser, à partir de l'étude des interactions entre humains et non humains la construction de nouvelles trajectoires d'innovation comme formes de traduction des valeurs et des intérêts dans une nouvelle réalité technique. Le suivi de l'extension des réseaux socio-techniques permet alors de tracer la dynamique des espaces de controverse. L'apport original de la *théorie de l'acteur réseau* est alors de montrer comment l'histoire et l'intensité des interactions entre objets techniques, acteurs humains et systèmes sociaux détermine le champ des possibles et les marges de manœuvre en termes de décision politique. Cependant, elle ne permet pas d'expliquer pourquoi et comment des espaces de controverse peuvent être élargis dans la mesure où elle reste centrée sur l'analyse du réseau socio-technique, i.e., sur les acteurs qui participent au processus et s'expriment dans la controverse. Une telle vision est partielle dans la mesure où, selon l'intensité de la controverse, des marges de manœuvre que l'on pouvait penser strictement bornées peuvent être redéfinies. Manque dans ce modèle analytique une conception de l'espace public dans lequel se situe la controverse locale et qui peut, lorsque les montées en généralité des acteurs sont fréquentes, jouer un rôle important dans la destinée de la controverse.

En mettant l'accent sur les liens entre mobilisation et définition de la nature des enjeux liés à un problème particulier, la théorie de la mobilisation nous semble à même de pallier cette carence. C'est en effet l'évolution d'un cadrage qui redéfinit la liste des acteurs et des arguments qui peuvent s'exprimer et peser en toute légitimité sur la destinée d'un problème. En d'autres termes, les mécanismes de cadrage sont au cœur de l'explication de l'extension des réseaux de controverse. La compétition pour le cadrage est aussi une *compétition pour le choix des arènes* car, selon les arènes dans lesquelles sont portées les débats, les ressources dont bénéficient les différents protagonistes auront plus ou moins d'importance (Noiville 1995). Dans l'arène scientifique, c'est la preuve expérimentale et la statistique ; dans l'arène juridique, les principes juridiques et la jurisprudence ; dans l'arène économique, l'argent et le profit ; dans l'arène médiatique les montées en généralité et la référence aux valeurs (...).

21 Même si nous nous éloignons de Touraine sur le plan de la méthode. Voir par exemple (Noiville 1995).

22 Voir sur ce point l'argument développé par Friedberg dans le cas du parallèle avec la sociologie des organisations (Noiville 1995).

4. COMMENT CLORE UNE CONTROVERSE ?

Le suivi de toute controverse publique peut donner l'impression d'une escalade sans fin d'arguments et de contre-arguments, la possibilité de déplacer le problème sur différentes arènes pouvant être utilisée par les différents protagonistes pour relancer le conflit. Les controverses socio-techniques ne peuvent se clore, contrairement aux controverses scientifiques, par un accord des différents participants autour d'une preuve expérimentale ou statistique. En tant qu'espace de négociation des valeurs, des intérêts et de la technique, la recherche de la "vérité" n'a pas grand sens dans une controverse socio-technique. Il y a toujours moyen d'aller plus loin dans la revendication d'un protagoniste. De telles controverses ne peuvent donc se clore sur un consensus des parties ; l'accord est nécessairement une forme de compromis.

Dans la théorie de la mise sur agenda, la controverse publique s'éteint quand le décalage perçu entre le cadrage d'un problème et sa prise en charge par les pouvoirs publics paraît acceptable. Dans la théorie des controverses socio-techniques, la condition est l'établissement d'un compromis qui prend en compte les positions des différentes parties prenantes et qui explique une démobilisation. Mais c'est probablement dans le modèle de l'arène sociale que cette question est traitée de la façon la plus explicite. Un conflit peut trouver une solution de deux façons (Noiville 1995) : soit parce qu'un acteur devient assez puissant pour imposer sa solution, soit parce que les acteurs impliqués perçoivent qu'ils ont intérêt à s'entendre sur une solution de compromis. Inversement, un conflit reste actif si aucun des acteurs n'arrive à créer le décalage nécessaire pour imposer sa solution et si, parallèlement, au moins l'un des acteurs impliqués a la conviction qu'il peut générer plus de ressources en évitant le compromis.

Cette solution simple est assez robuste et générale. Elle est néanmoins à la fois un peu restrictive et un peu lâche :

- . restrictive au sens où l'on peut très bien concevoir que le règlement du conflit soit le résultat d'un accord sur la solution du compromis d'un sous-ensemble des acteurs en présence, et non de tous. On a donc affaire à une dynamique dans laquelle la solution coopérative peut s'imposer par contagion à partir d'un effet de seuil : si $(m-n)$ acteurs sont d'accord pour un compromis, les n acteurs restant n'ont pas intérêt à continuer d'investir ;
- . un peu lâche dans la mesure où il faut ajouter le problème de la clôture qui n'est pas évoqué par Renn : dans le cas d'un problème compliqué, aux contours mal définis, non seulement la diversité des acteurs rend difficile la solution du compromis, mais aussi celle-ci est limitée par les possibilités d'entrée de nouveaux acteurs qui peuvent relancer le conflit²³.

23 C'est probablement pour cette raison que Chateauraynaud impose la condition de "liste limitée de participants" pour la clôture de la controverse (Noiville 1995). Cependant, chez cet auteur, compte tenu de l'axe central de son analyse (la pragmatique de l'alerte) la notion de controverse a un sens plus étroit que nous lui donnons ici.

5. CONCLUSION

Les apports des différents cadres théoriques à l'étude des controverses publiques sont résumés dans le tableau 2.2. L'assemblage de ces différentes ressources théoriques ne conduit pas à une modélisation unifiée de la controverse publique. Il s'agit plutôt d'un équipement de base, fondamental pour l'approche empirique.

Tableau 2.2. Controverse et mobilisation : les apports des différentes théories

	Mécanismes d'ouverture	Compétition pour le cadrage	Négociation socio-technique	Clôture
Théorie de la mise sur agenda	Décalage perçu entre un problème et sa prise en charge politique	. Procédures d'étiquetage des problèmes . Controverse durable si mobilisation sociale		Décalage acceptable
Théorie de la mobilisation	Condition de "ressources" nécessaires	. formes d'organisation du mouvement social . Alignement des cadres		
Théorie des controverses socio-techniques		Traduction des valeurs et des intérêts	Extension du réseau socio-technique qui les expliquent trajectoires d'innovation	Abandon des protagonistes
Théorie des arènes sociales		Utilisation des ressources dans différentes arènes		Décalage d'un acteur, compromis acceptable

L'originalité et le pari est de compléter l'étude des controverses socio-techniques telles qu'elles ont été développées en sociologie des sciences (et notamment au sein de la théorie de l'acteur-réseau) par un outillage plus conventionnel, propre à la sociologie des politiques publiques.

Comme le note Padoleau, les processus de mise sur agenda traduisent des opérations de construction et de reconstruction symbolique ; la nature des agendas politiques est donc cognitive (Noiville 1995). Cette caractéristique centrale permet d'adopter une vision stratégique et structurée de "l'opinion publique", qui procède du recyclage, des ajustements et de la recombinaison de cadres cognitifs. Potentiellement, elle constitue un modèle alternatif aux approches psychologiques et socio-psychologiques de la perception du public, sans pour autant céder à l'incapacité à prendre en compte ces données, ce qui constitue trop souvent l'angle mort des approches des controverses socio-techniques.

CHAPITRE 3. DÉROULER LE FIL DE LA CONTROVERSE : CHRONIQUE D'UN CHANGEMENT DE CADRE DE L'ACTION PUBLIQUE

1. INTRODUCTION

Sur une période de temps très courte, entre début 1996 et juin 1999, on assiste à un véritable recadrage de l'action publique dans le domaine des OGM. C'est la thèse qui sous-tend l'ensemble du présent rapport. Afin d'établir clairement ce point de vue, il convient dans un premier temps de revenir sur la chronique des événements afin de mettre en scène les changements les plus importants qui sont intervenus dans cette période.

Se livrer à un tel exercice ne signifie pas que nous prétendons à une quelconque objectivité dans la reconstruction de cette période cruciale. Une telle chronique est inévitablement subjective. Du moins cet exercice permet-il de préciser les choix explicites et implicites que de notre propre lecture des événements.

La stratégie d'écriture de cette chronique est marquée par plusieurs partis pris :

. le premier objectif est de donner au lecteur des premières clés de compréhension concernant l'ouverture de la controverse et son extension : c'est pourquoi nous avons voulu situer les différents événements sur un plan chronologique. Dans le chapitre suivant, nous adopterons une lecture plus synchronique de cette même affaire, nous intéressant alors au rôle des groupes de mobilisation, à celui de la presse et à celui de l'opinion publique ;

. nous utilisons principalement deux types de marqueurs pour construire cette synthèse :

- les décisions publiques qui constituent en soi des événements importants et dont la séquence donne une première indication du déplacement de la politique gouvernementale ;
- des événements qui marquent l'entrée de nouveaux acteurs dans la controverse

. nous n'abordons pas dans ce chapitre les éléments explicatifs de ces transformations (notamment la lutte pour le cadrage du problème). L'approche est essentiellement descriptive. L'analyse ne sera présentée qu'au chapitre suivant.

Si l'approche se veut essentiellement descriptive, il convient néanmoins de résumer l'argument du chapitre :

Argument du chapitre

1. La *controverse publique* éclate en novembre 1996. D'un point de vue factuel, elle s'explique par la conjonction de deux éléments : l'arrivée en Europe du soja transgénique américain alors que rien n'est prêt pour l'étiquetage des aliments à base d'OGM et le précédent de la vache folle. L'ouverture de la controverse renforce la position des groupes de mobilisation qui inscrivent donc celle-ci durablement dans l'espace public.
2. L'extension des réseaux de controverse correspond à une compétition autour de la " propriété des enjeux ". Les changements de cadrage de l'action publique résultent d'une transformation de la hiérarchie des *propriétaires d'enjeux* en même temps que les mesures prises confirment et amplifient une telle transformation.
3. Ce renforcement du lien entre nouveaux propriétaires d'enjeux et action publique passe notamment par la création de différents forums hybrides.

La notion de *propriétaires d'enjeux* est empruntée à l'analyse sociologique des politiques publiques. Cette notion vise à donner de l'action publique une vision moins monolithique en incitant les chercheurs à repérer l'ensemble des acteurs qui influent la définition du problème dans un secteur donné de la politique publique. Selon Thoenig, les propriétaires des enjeux sont les acteurs pour lesquels (Noiville 1995):

1. le problème devient un enjeu majeur ;
 2. qui ont une capacité d'intervention forte ;
 3. cette capacité peut avoir des conséquences majeures sur l'agent public en charge du problème ;
- Cette capacité peut être très différente selon le type d'enjeux et en fonction des acteurs. Il peut s'agir d'une capacité à traduire dans un langage universel des phénomènes locaux²⁴

2. ELÉMENTS DE RÉCIT

2.1. *En surface, tout est calme...*

Au début de l'année 1996, le dossier des OGM semble ne pas poser de problèmes particuliers. Certes, les sondages montrent que la perception de l'utilisation des OGM dans l'agriculture et dans l'alimentation est mitigée. Certes, quelques groupes activistes, dont Greenpeace, orientent leurs actions sur les OGM. Mais ils n'ont en ce domaine aucune crédibilité et ne bénéficient que d'un écho

²⁴ Ou, en d'autres termes, d'une capacité à " monter en généralité " pour reprendre les termes de Boltanski.

limité. Le dossier des OGM est technique et il est principalement traité par les journalistes scientifiques qui ont, par formation et par culture, une attitude plutôt positive aux innovations technologiques. La situation est donc bien maîtrisée par des propriétaires d'enjeux, en nombre limité, qui forment un groupe assez homogène. Il s'agit pour l'essentiel des scientifiques dont la plupart travaillent en biologie moléculaire, des fonctionnaires de la Direction Générale de l'Alimentation au Ministère de l'Agriculture et de quelques cadres des entreprises qui travaillent sur les plantes transgéniques (Cf. Schéma 3.1). La Commission de Génie Biomoléculaire (CGB), en charge de l'évaluation des OGM, constitue alors le principal forum de discussion où se rencontrent régulièrement ces différents acteurs. Comme l'indique rétrospectivement le responsable d'une entreprise de biotechnologie :

“ La première phase, des années fin 90/91 à mi 96, est une phase de travail dans la sérénité avec les professionnels habituels de l'agriculture, c'est-à-dire les Ministères de tutelle, l'INRA, les Instituts techniques, les journalistes agricoles, peu nombreux, certes, à s'intéresser à la chose mais quand même un petit nombre qui répondait à nos invitations, etc. Je pourrais presque dire, pas d'ouverture sur le monde extérieur de ce monde professionnel. Donc, un développement qui se fait stricto sensu, on pourrait presque le dire comme ça, au sein des initiés, des gens qui trempent dans le métier agricole et qui sont initiés à l'arrivée de ces nouvelles technologies en agriculture moderne. ” (X, Novartis, février 1999)

{intégrer ici schéma 3.1 fichier Images chapitre 3}

C'est au sein de la CGB, présidée alors par Axel Kahn, que sont élaborées les normes d'évaluation des risques des plantes transgéniques, en application de la Directive européenne sur la dissémination des OGM dans l'environnement (Directive 90.220). Depuis la création de la CGB en 1988, la France est le pays européen qui a accueilli le plus grand nombre d'essais. La vision dominante au sein de ce réseau d'acteurs est favorable à ces techniques. On considère en effet que, compte tenu de la puissance agricole et semencière de la France, il y a beaucoup à attendre de ces innovations.

Mais l'équation complexe que doit résoudre la CGB comporte de nombreuses contraintes ((Ed.) 1999). Basée dès sa création sur une philosophie de progrès, l'objectif de la CGB est de promouvoir l'utilisation des OGM. Pour ce faire, ces derniers doivent bénéficier d'un encadrement réglementaire crédible. Mais cela ne suffit pas. Il faut aussi promouvoir des plantes qui apporteront un bénéfice pour le consommateur afin de favoriser l'acceptabilité de ces nouvelles plantes. C'est ainsi qu'en 1994, les autorités nationales ont freiné le dossier des colzas résistants aux herbicides. Les études scientifiques montrent en effet que ces plantes ont la fâcheuse tendance à échanger des gènes avec leurs parents sauvages ; on risque alors de transmettre les gènes de résistance à des herbicides très utilisés à des mauvaises herbes. De plus, avec des plantes résistantes aux herbicides, on risque fort de ternir l'image

des plantes transgéniques, puisque le public pourrait considérer que l'objectif recherché est d'augmenter l'utilisation de pesticides et la dépendance des agriculteurs à l'égard des grandes multinationales. Ce dossier présente donc beaucoup d'inconvénients... En 1994, le choix de la CGB est donc de pousser un autre dossier : celui du maïs résistant aux insectes. Le maïs n'a pas de parents sauvages dans nos régions ; les flux de gènes ne posent donc pas de problème. L'insertion du gène du *Bacillus thuringiensis* (bt) dans le maïs permettra d'utiliser moins d'insecticides pour lutter contre la pyrale ; cette innovation devrait donc bénéficier d'une image favorable compte tenu de ses effets environnementaux. C'est compter sans le problème potentiel posé par la présence dans cette plante d'un gène marqueur de résistance à l'ampicilline²⁵. Compte tenu des graves problèmes pour la santé publique liés au développement des antibiorésistances, ce gène marqueur va rapidement poser des problèmes. Il vaut à la France une absence de soutien des autres pays membres lors de la procédure européenne d'autorisation ; néanmoins, les trois comités d'experts sollicités par la Commission européenne donnent un avis favorable. La culture et l'utilisation du maïs Bt 176 est donc autorisée au niveau européen en décembre 1996.

Ainsi, si en surface la situation est calme, en profondeur, les mouvements s'amplifient ; des doutes apparaissent chez des acteurs très différents et notamment parmi les scientifiques sur les modalités d'évaluation des OGM. Dans les milieux spécialisés, la gestion de l'introduction des OGM fait l'objet d'une critique croissante. Le terrain est prêt pour un basculement.

Dans le courant de l'année 1996 et début 1997, trois événements vont projeter ce dossier sur la scène publique.

2.2. Le “ basculement ” : ouverture de la controverse publique

Mai 1996 : “ l'appel des scientifiques et des médecins et des professionnels de la santé pour un contrôle des applications du génie génétique ” est lancé. Les signataires de la pétition demandent un moratoire interdisant la commercialisation dans l'alimentation des OGM. Ils considèrent que les OGM font courir des *risques nouveaux* et que ces derniers ne sont pas assez connus et pas assez contrôlés : “ quant aux contrôles sur la santé, l'environnement et l'encadrement juridique, ils sont insuffisants dans les pays développés et inexistantes dans les pays en développement. ”²⁶. Certes, la liste des signataires comporte peu de spécialistes de la biologie moléculaire. Les acteurs du “ petit monde ” des OGM peuvent donc estimer que la fracture passe loin et la rhétorique du dénigrement (“ ils ne sont pas compétents ”) vise à minimiser la crédibilité de ce mouvement. C'est sans compter sur trois éléments importants. D'une part, en France, le mouvement est mené par Jean-Marie Pelt, Professeur Émérite de botanique de l'Université de Metz. La présence forte de J.M. Pelt dans les médias jouera un rôle

25 L'utilisation de ces gènes de résistance aux antibiotiques comme marqueurs résulte de contraintes liées aux techniques de transformation génétique. Il n'a aucune utilité pour les utilisateurs.

26 Le texte de l'appel ainsi que la liste des signataires (en date de novembre 1997) sont publiés dans le livre “ Génie génétique, des chercheurs citoyens s'expriment ”, préfacé par Jean-Marie Pelt ((Ed.) 1999).

important. D'autre part, cette pétition a une base organisationnelle : l'association Ecoropa qui s'efforce de structurer les réseaux de scientifiques ayant signé l'appel ou ressentant une certaine sympathie à son égard. Car, et c'est peut-être l'un des éléments les plus importants, l'appel rejoint les préoccupations de bon nombre de scientifiques qui, s'ils ne sont pas prêts à signer une pétition, sont néanmoins en désaccord avec la gestion du dossier.

Octobre 1996 : les premiers cargos chargés de soja américain arrivent dans les ports européens. Certes, les livraisons ne comptent en moyenne que 6% de fèves transgéniques. Mais tout de même ! Les militants de Greenpeace lancent des campagnes et vont bloquer dans les ports le déchargement des bateaux. Les plantes transgéniques sont donc en Europe et elles vont entrer dans notre alimentation à notre insu. Utilisée comme agent de texture, la lécithine de soja entre dans la fabrication de 60% des produits alimentaires ! Or, rien n'est fait pour étiqueter ce soja transgénique que les américains ont refusé de séparer du soja conventionnel. C'est à croire qu'un raisonnement cynique des acteurs industriels et de l'administration a laissé se produire cette entrée "clandestine" du soja transgénique. De quoi susciter de vives réactions des associations de consommateurs, qui ne tardent pas à se retourner vers la grande distribution et vers l'agro-alimentaire. D'un seul coup, la controverse a pris une nouvelle dimension. La presse grand public l'a bien compris et commence à s'intéresser très sérieusement à ce sujet qui, dans les salles de rédaction, se déssectorialise. Mais ce n'est pas tout. Le 1^{er} novembre, le journal *Libération* titre en première page "Alerte au soja fou !". Le parallèle entre les OGM et la vache folle, latent dans les esprits, est clairement établi. On dénoncera cet amalgame, produit d'un complot médiatique. "Les OGM n'ont rien à voir avec la vache folle", rappellent certains scientifiques qui en appellent à un peu plus de raison.

Ils ne voient pas que le rapport entre ces deux artefacts, si éloignés d'un point de vue biologique, est pourtant étroit d'un point de vue social : (i) il s'agit dans les deux cas d'un changement important dans notre alimentation sans que les consommateurs en soient dûment informés ; (ii) dans les deux cas, on cède aux pressions économiques alors que l'incertitude est encore forte quant aux effets sur la santé et sur l'environnement ; (iii) les deux artefacts sont associés à une agriculture "folle", productiviste, dont on a de plus en plus de mal à comprendre le projet. Nous verrons dans la suite de ce rapport le rôle central de la référence au précédent de la vache folle dans le cadrage cognitif du problème des OGM.

Février 1997 : La Commission Européenne a donné son avis favorable à la demande d'autorisation de mise sur le marché du maïs bt de Novartis le 18 décembre 1996. Selon la procédure, chacun des Etats membres doit alors prendre les dispositions nécessaires pour que cette décision soit appliquée. Le 5 février, le gouvernement Juppé annonce que la commercialisation du maïs bt sera autorisée, mais que celui-ci devra être étiqueté. Le 12, il annonce que la culture du maïs bt en France ne sera pas autorisée, compte tenu des risques pour l'environnement. Le lendemain de cette annonce, Axel Kahn, Président de la CGB, démissionne. Il considère cette décision comme un sévère camouflet et n'admet pas que

l'avis favorable de la CGB soit ainsi remis en cause par le gouvernement. Ce troisième événement marque l'entrée en scène des politiques. L'annonce de cette décision est très mal gérée puisqu'on la justifie par des raisons qui n'ont qu'un fondement douteux. De plus, une telle décision ne peut faire que des mécontents : les maïsiculteurs qui considèrent qu'ils sont mis en situation de concurrence déloyale, les consommateurs et les opérateurs de la distribution et de l'agro-alimentaire car le maïs transgénique américain peut être importé alors que le problème de l'étiquetage n'est pas résolu²⁷, les associations de protection de l'environnement qui ne sont pas dupes,... L'incohérence de la décision est dénoncée, des questions parlementaires sont adressées au gouvernement,... Cette intervention politique dans le dossier joue donc un rôle important. Non seulement, elle a toutes les caractéristiques voulues pour faire l'objet d'une forte exploitation par les médias. Mais aussi, de facto, elle ouvre un nouvel espace de négociation dans un processus qui, jusque là, apparaissait comme inéluctable. Elle crée donc une *discontinuité* dans l'ordre technico-administratif.

De plus, si en surface, on peut parler d'incohérence l'examen plus détaillé du dossier montre que, dans l'action, c'était la seule solution disponible (Cf. Encart).

Encart 3.1. Une solution à la recherche de problèmes : la décision “ Juppé ”

Le témoignage de Corinne Lepage, alors Ministre de l'Environnement dans le gouvernement Juppé, est essentiel si l'on veut dépasser un premier niveau d'appréhension de cette décision qui met l'accent sur son incohérence. Plus d'un an après cette décision, elle participe aux auditions publiques organisées par JY Le Déaut dans le cadre de la préparation de son rapport pour l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST) ((Ed.) 1999) :

“ La question de l'importation du maïs a été réglée, comme le texte le prévoit, au niveau du ministère de l'agriculture. Je ne peux pas dire qu'il y ait eu un vrai débat global gouvernemental sur la question de l'importation.(...) ”

J'ajoute qu'il y avait une pression gigantesque puisque, lorsque le Conseil des Ministres de l'environnement a siégé, à Noël 1996, les ports européens étaient pleins de bateaux attendant pour décharger du maïs que, d'autre part, nous étions en pleine discussion de Singapour de l'OMC, sur le thème environnement/commerce, et que cette question a dû être réglée avec beaucoup d'autres à cette époque. (...) ”

Je veux donc bien, Monsieur le Président, que l'on dise qu'il y a une contradiction entre les deux ; à l'extrême, je dirai de manière très ouverte que, si j'avais eu à prendre la décision des deux, je n'aurais pas autorisé la commercialisation mais, cela étant, les deux questions ne m'apparaissent pas strictement identiques. ”

Et sur l'avis favorable donné par le ministère de l'environnement lors de la transmission de ce dossier à Bruxelles en 1994:

“ Le système actuel, qui consiste à demander son avis au Ministère de l'environnement en lui donnant un délai de quatorze jours à compter de l'avis émis par la CGB, à l'issue duquel, s'il n'est pas exprimé, il a donné un avis favorable, n'est à mon sens pas valable. ”

En effet, lorsque l'on connaît un peu l'organisation interne de l'administration, on sait très bien qu'avec un délai de quatorze jours pour que cela arrive éventuellement au Ministre et pour qu'il en soit saisi, il n'y a aucune chance que cela puisse fonctionner. ”

Deux éléments peuvent être retenus :

. en 1994, le dossier du maïs n'est pas sur l'agenda politique ; il fait l'objet d'un traitement d'experts scientifiques et administratifs. Ainsi, bien que le Ministre de l'Environnement exerce la co-tutelle sur la

27 Bien que la situation du maïs soit très différente de celle du soja puisque la France n'importe pas de maïs américain, mais seulement des “ corn gluten feed ” qui sont utilisés exclusivement en alimentation animale.

CGB, cette commission est présentée comme pourrait l'être un organisme tout à fait indépendant du Ministère ! Le délai de 14 jours n'est probablement pas le seul problème. La question se situe en amont : quelles sont les raisons qui font que le Ministre ou son cabinet vont s'intéresser directement à cette question ?

. la décision de ne pas autoriser la culture du maïs est la seule sur laquelle Corinne Lepage, en tant que Ministre de l'Environnement, ait pu peser. Car les importations ne relèvent pas de sa compétence. De plus, la montée de la controverse a introduit le doute dans les esprits des responsables politiques. D'ailleurs, au Conseil des Ministres Européen du 25 juin 1996, seule la France a voté pour l'autorisation du maïs bt. L'Espagne s'est abstenue ; tous les autres pays ont voté contre (Noiville 1995). Pour les politiques, les précédents de l'affaire du sang contaminé et de la crise de la vache folle sont proches. Il faut gérer ce dossier avec prudence, quitte à se mettre à dos le lobby agricole et industriel. Cette préoccupation est particulièrement présente à l'esprit de Corinne Lepage dont l'engagement ultérieur dans la campagne contre les OGM dénote l'intérêt personnel pour ce problème. Au cours des auditions, elle met l'accent sur les incertitudes, le manque de connaissance et les effets, par définition, irréversibles sur l'environnement.

Ajoutons à cela que, du point de vue de nos engagements européens et internationaux, il est beaucoup plus facile de bloquer la culture que de bloquer l'importation des produits. Cette dernière décision, contraire au principe de libre circulation des marchandises, risque d'entraîner la condamnation de la France.

Ainsi, début février 1996, la solution de bloquer la culture est la seule possible. Reste à "inventer" le problème. La mise en avant du problème des flux de gènes est manifestement une erreur.

Ainsi, dans un délai de 1 an, les événements ont suffi pour installer le sujet sur la scène publique. Le risque provoqué par les OGM est très incertain, cela est connu depuis le départ. Mais la configuration du réseau d'acteurs est telle que l'interprétation de cette incertitude ne peut plus être la même. Avant 1996, les "propriétaires de l'enjeu" n'ignorent aucunement cette incertitude. D'ailleurs, la CGB a basé toute sa philosophie et sa pratique sur ce constat de base (Noiville 1995). Mais, dans une idéologie de progrès, la gestion de cette incertitude pose qu'une mise sur le marché s'impose car elle seule peut nous permettre de produire les connaissances qui diminueront l'incertitude. La rhétorique de la précaution de la CGB s'appuie donc sur la biovigilance pour fonder la mise sur le marché des produits. Elle encadre donc strictement les notions de risque environnemental et de risque pour la santé qui sont les seules, au titre de la réglementation européenne, à même de fonder la non autorisation de la commercialisation des OGM.

Le basculement du thème des OGM dans l'espace public étend la liste des questions qui peuvent être légitimement posées. La position qui prévalait n'est plus tenable. Quels bénéfices escomptés conduisent-ils à s'exposer à de tels risques ? Mais pour qui sont ces bénéfices que l'on a tant de mal à identifier ? Comment se fait-il que des problèmes aussi évidents que l'étiquetage des produits ne soient pas résolus ?

Avec une extension du réseau de controverse, l'accord préalable sur un cadre interprétatif de l'incertitude et sa mise en gestion implose. Dès lors, l'une des clés explicatives de l'évolution de la controverse est la confrontation pour la définition d'un nouveau mode de gestion, problème central posé par les différents acteurs dès les premiers événements de mai et d'octobre 1996.

Le gouvernement Juppé est très vite conscient de la situation difficile dans lequel le place sa décision. On déclare que les risques environnementaux posés par la culture du maïs transgénique doivent être étudiés, que la recherche travaille et qu'une évaluation scientifique de ces risques est attendue pour l'automne. Parallèlement, F. D'Aubert, Secrétaire d'Etat en charge de la recherche propose d'organiser une " Conférence de consensus " qui devrait se tenir à Lyon, en novembre 1997.

Mais le dossier échappe aux gestionnaires publics. Ce n'est pas seulement la conséquence du jeu des opposants mais le résultat de la montée du sujet comme problème public. L'inscription durable du sujet sur la scène publique (voir au chapitre 4 le point suivant sur la presse) se double d'un intérêt de nombreuses organisations qui ressentent la nécessité de s'appropriier le sujet , c'est à dire, d'en débattre, en général dans des structures internes, afin d'établir des positions communes. Mais aussi les forums institués ne peuvent pas ne pas intervenir. A partir du printemps 1997, on assiste donc à une prolifération des espaces de débat sur l'utilisation des OGM dans l'agriculture. Ce mouvement, qui résulte de nombreuses initiatives autonomes, est bien difficile à décrire. Dans le milieu agricole, par exemple, les nombreuses assemblées générales annuelles de coopératives, syndicats ou autres associations, où l'on a pris l'habitude de traiter des sujets généraux, sont autant d'occasions pour aborder le sujet. Mais ce sont aussi de nombreuses initiatives dans les écoles ou dans les universités ou bien encore des conférences organisées à l'initiative des associations. Certains responsables nationaux d'associations ou chercheurs impliqués dans la controverse disent, agenda à l'appui, être intervenus, à partir de début 1997, à une conférence-débat par semaine !

L'encart 3.2. donne une liste non exhaustive des espaces de discussion les plus importants au cours de cette période.

Encart 3.2. Les espaces de discussion sur les OGM

1. les arènes officielles
 - . rapport Bizet, Sénat
 - . rapport Le Déaut, OPECST
 - . rapport Le Fur, Conseil Economique et Social
2. les concertations professionnelles
 - . groupe de travail et rapport au Conseil National de l'Alimentation (CNA)
 - . groupe de travail au Conseil National de la Consommation (CNC)
 - . réunions de concertation organisées par le GNIS, l'UIPP et la CFS

Sur le plan de la décision publique, rien ne se passera avant novembre 1997. La dissolution de l'Assemblée Générale permet à une nouvelle majorité de s'imposer au Parlement. Cette " majorité plurielle " forme le gouvernement Jospin. Dominique Voynet, Porte Parole des Verts, entre dans le gouvernement avec le portefeuille de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Elle devra donc participer à la gestion de ce dossier en première ligne, compte tenu du mandat du ministère de l'environnement.

2.3. La reprise en main du dossier par le gouvernement Jospin

Après une concertation intense, le nouveau gouvernement annonce sa position le 27 novembre 1997, au cours d'une conférence de presse à laquelle participent pas moins de 4 ministres²⁸. Il s'agit d'un effort important de recadrage de l'action publique afin de reprendre prise sur le dossier, à partir d'une vision globale des différents enjeux à court, moyen et long terme²⁹. Les attendus de la décision reflètent clairement une telle volonté :

. L'opinion publique est indécise et insuffisamment informée ; l'expertise scientifique est mise en doute, les citoyens n'acceptent pas que des décisions qui engagent l'avenir soient prises sans expression et confrontation de toutes les opinions.

. Concernant les conséquences pour l'environnement, les connaissances scientifiques sont parfois incertaines.

. Il ne s'agit pas d'un débat seulement français, puisque l'ensemble des pays développés sont confrontés au même problème. Les divergences dans l'approche réglementaire peuvent entraîner une distorsion de concurrence supplémentaire et des litiges dans les échanges internationaux.

. Les OGM sont un enjeu majeur pour la recherche et il faut veiller à ce que les firmes françaises ne soient pas exclues de ce défi économique. Ils ouvrent de nouvelles perspectives pour l'évolution des variétés végétales et constituent donc un enjeu capital pour la sélection végétale.

Cette formulation du problème où sont clairement mis en balance les enjeux économiques et scientifiques, l'incertitude et l'inquiétude du public conduit le gouvernement à prendre une série de mesures qui s'intègrent dans un cadre général. Plus que de mesures concrètes, il s'agit donc de la définition d'une politique publique de l'utilisation des OGM. Les mesures sont les suivantes :

1. “ le gouvernement a décidé d'organiser un débat public sur les OGM ” :

La forme choisie est celle des conférences de consensus, déjà expérimentées dans certains pays européens.

“ Cette démarche permet de mettre en œuvre une démocratie participative ; Elle a pour but de favoriser l'information et le débat, ouvert et contradictoire sur les choix scientifiques en suscitant le dialogue entre citoyens et experts. ”

L'OPECST, structure dotée d'une forte légitimité, sera à même de garantir les conditions d'indépendance et de neutralité des débats.

2. “ il est mise en place un système de biovigilance ”

Les tests en plein champ de plantes transgéniques qui ont été réalisés depuis 5 à 10 ans n'ont mis en évidence aucun phénomène défavorable sur les cultures ni sur l'environnement. Cependant, cette échelle expérimentale impose “ en vertu du principe de précaution ”, de considérer ces conclusions

²⁸ Le Pensec (Agriculture), Voynet (Environnement), Kouchner (Santé), Lebranchu (Consommation).

²⁹ Voir “ Conférence de presse sur les OGM, Présentation introductive de Louis Le Pensec ”, 27/11/97 et aussi “ Les plantes génétiquement modifiées ”, Dossier de Presse de novembre 1997.

comme temporaire . Le système de biovigilance vise à recueillir des paramètres dans le cadre d'essais à plus grande échelle ou de mises sur le marché conditionnelles.

3. “ L’information des consommateurs sera assurée ”

Les produits *contenant* des OGM seront clairement identifiés comme tels par un étiquetage clair et informatif. Les produits *issus* d’OGM, dès lors qu’ils ne sont pas identiques à des produits traditionnels, seront également étiquetés.

4. “ Le principe de précaution s’impose à toutes les décisions dans le domaine des autorisations ”

Ce quatrième volet des décisions est probablement le plus intéressant car il conduit le gouvernement à préciser la définition du principe de précaution dans ce contexte précis :

“ Selon ce principe, une autorisation de mise en culture ne peut intervenir que lorsque les risques de dissémination des transgènes ou les risques sanitaires pour les consommateurs sont parfaitement maîtrisés. ”

On note que la mobilisation du principe relève plus ici d’une rhétorique circonstanciée que d’une véritable interprétation du standard juridique, les notions d’incertitude, d’irréversibilité et de gestion de l’information n’étant pas mentionnées. Rabattre la notion sur un principe de “ parfaite maîtrise des risques ” relève du principe de prévention plutôt que de la précaution.

Cette logique d’utilisation/interprétation du principe selon les objectifs apparaît aussi clairement à la lecture des décisions plus ponctuelles. Il s’agit en effet de se sortir de la situation “ incohérente ” résultant de la décision du précédent gouvernement : l’interdiction de la culture du maïs Bt 176 alors que sa commercialisation est, elle, autorisée. Pourtant, les risques environnementaux sont faibles. A l’appui de cette appréciation, le texte de l’intervention cite les différentes commissions scientifiques qui se sont penchées sur ce dossier :

“ Ces commissions scientifiques ont donné un avis favorable unanime. Ces commissions scientifiques françaises sont la Commission du Génie biomoléculaire, le Conseil Supérieur d’Hygiène Publique et le Comité de Prévention et de Précaution. ”

Cette interprétation permet d’autoriser le maïs Bt tout en bloquant la betterave et le colza, plantes qui, compte tenu des risques liés aux flux de gènes, entraînent une division des experts :

*“ les scientifiques restent divisés et l’absence de risque de dissémination n’est pas établi. Pour ces espèces, les recherches en cours seront poursuivies. Elles détermineront, avec les orientations du débat public, les orientations à prendre. ”*³⁰

C’est bien entendu ce dernier volet de la déclaration gouvernementale qui cristallisera les critiques des opposants. Pour eux, on organise le débat public, certes, mais après avoir pris la décision. On a donc mis “ la charrue avant les bœufs ”.

30 A noter : cette référence au débat public introduit une dimension supplémentaire qui restera toujours ambiguë. C’est à la fois considérer que le débat public sera pris en compte dans les décisions et, par conséquent que l’interprétation du principe de précaution n’est pas seulement une affaire d’expertise, mais aussi d’évaluation sociale de la technologie.

2.4. “ Pourquoi tant de haine contre ce pauvre maïs ? ” : le procès d’Agen

Dès lors, c’est donc sur le maïs que vont se concentrer les controverses et les actions. La réaction de certains scientifiques est très rapide. Le Comité de Prévention et de Précaution, placé auprès du Ministère de l’Environnement est cité dans le communiqué gouvernemental. Or, l’avis de ce Comité ne peut pas être considéré comme “ unanimement favorable ”. Loin de là ! C’est d’ailleurs sous l’influence de Patrice Courvalin, Directeur de recherche et Chef de l’Unité des Agents Anti-Bactériens de l’Institut Pasteur, que l’avis met l’accent sur les transferts horizontaux des gènes de résistance aux antibiotiques et sur le fait que des mutations ponctuelles des gènes introduits peut conférer la résistance à des antibiotiques très utilisés. Le résumé de l’avis, encadré dans le texte (ce qui signifie un “ point d’accord entre les experts présents ”), est le suivant :

“ Etant donné le risque d’augmentation de la diffusion de ces gènes de résistance, et comme il est techniquement faisable d’enlever ces gènes indicateurs avant la mise sur le marché, il faut recommander, à l’avenir, l’interdiction de toutes les constructions transgéniques qui en contiendraient. ” (Avis du CPP, Communiqué de Presse du 3/12/97³¹)

Suite à la décision gouvernementale, le Comité lancera un communiqué, repris par la presse, rappelant qu’ils avaient : “ expressément recommandé l’interdiction de culture de plantes contenant des gènes de résistance aux antibiotiques. ”³²

Cette décision entraîne aussi les réactions de nombreux responsables politiques. Les Verts, bien sûr, avec notamment une tribune libre du journal *Le Monde* signée par les députés Maris-Hélène Aubert et Noël Mamère qui dénoncent une décision qui ne respecte pas les accords Verts/PS³³, qui viole le principe de précaution et qui porte la marque d’un sérieux déficit démocratique :

“ Une fois encore, une fois de trop, sur les grandes options qui dépassent l’échelle de notre génération, la représentation nationale est à la traîne et ne sert qu’à cautionner des choix qui nous sont imposés. Du nucléaire aux gènes modifiés, la technique reste encore dans ce pays le meilleur “marqueur” de notre déficit démocratique. Triste privilège ! ”

Ils en appellent donc à une large mobilisation en faveur d’un moratoire.

Mais les critiques viennent également des députés socialistes. Laurent Fabius, tout d’abord, qui dans l’émission “ Public ”, sur TF1, indique qu’il est réservé

“Le problème est qu’il faut étudier si le maïs transgénique, lorsque les animaux le mangent, n’a pas des conséquences sur les animaux et lorsque l’homme, lui même, mange ces animaux. Cela rappelle des histoires qu’on a connues. ”

“Je crois que le principe qui doit prévaloir j’imagine que le gouvernement s’est inspiré de cela, c’est ce qu’on appelle “le principe de précaution” (...) La politique en général et la gauche moderne, en particulier, doivent intégrer dans toutes leurs décisions ce principe”.

31 Ce document, qui résulte de la réunion du CPP de septembre 1997, a été mis en libre accès sur le site internet du ministère de l’environnement seulement après la décision gouvernementale, le 3/12/97.

32 La controverse porte sur l’interprétation de l’expression “ à l’avenir ” introduite au cours de la rédaction de l’avis. Cela illustre toute l’importance des procédures d’écriture des avis des comités d’experts et de la façon dont elles ouvrent ou non des possibilités d’interprétation divergentes.

33 L’accord programmatique signé entre les Verts et le PS, en janvier, prévoit “ qu’il sera proposé, à l’échelon européen, un moratoire sur l’utilisation des organisme génétiquement modifiés (OGM) ”.

Henri Emmanuelli considère que l'on aurait pu attendre les résultats du débat public annoncé avant de prendre une telle décision qui revient en fait à :

"donner satisfaction à deux ou trois firmes multinationales américaines, pressées de rentabiliser leurs investissements. "

Troisième élément, cette décision conduit à une forte mobilisation des associations de protection de l'environnement. Un collectif d'associations, fédérées par " Agir pour l'environnement " et comprenant Ecoropa, Greenpeace, France Nature et Environnement (FNE), Nature et Progrès, ainsi que la Confédération paysanne et les Association des familles laïques, lance une campagne contre le maïs transgénique. Ils dénoncent une décision qui " va à l'encontre du principe de précaution ", mais qui témoigne surtout d'une " inacceptable stratégie de fait accompli ". Ils demandent également un moratoire général sur les plantes transgéniques. A l'image des campagnes organisées par *Agir Ici*, il s'agit d'envoyer des cartes aux gestionnaires du dossier afin de montrer la sensibilité et la capacité de mobilisation du public.

C'est aussi cette décision du 27/11/97 qui fournit aux militants de la Confédération Paysanne l'opportunité d'une action spectaculaire. Début janvier 1998, quelques dizaines de militants pénètrent dans les entrepôts de l'entreprise Novartis à Nérac et détruisent des sacs de semences du maïs bt, en signe de protestation. Cette action illégale vaut à trois militants du syndicat agricole d'être jugés en référé au tribunal d'Agen. Pour René Riesel, secrétaire national de la Confédération :

" Cette action syndicale avait clairement pour but d'attirer l'attention de l'opinion publique. La comparution, prévue à Agen en février, sera pour la Confédération paysanne l'occasion d'engager le procès de l'autorisation sans débat du maïs transgénique ".

Par un acte certes illégal, il s'agit donc de mettre en cause la légitimité de l'autorisation du maïs transgénique. Ce sera l'occasion pour la Confédération de mobiliser de nombreux soutiens, y compris celui de l'UFC Que Choisir qui, bien que réprouvant l'action illégale, est sensible aux préoccupations qui ont motivé le geste des agriculteurs.

Le jugement se soldera assez logiquement par une condamnation des trois militants.

L'un des objectifs de ces actions est très clairement de faire pression sur la décision du gouvernement. En effet, la déclaration gouvernementale ne vaut pas autorisation. Il s'agit donc de forcer le gouvernement à ne pas passer à l'acte. Mais la ligne gouvernementale est maintenue et les arrêtés d'autorisation seront pris en février 1998.

2.5. La conférence de citoyens

Conformément à sa déclaration du 27 novembre 1997, le gouvernement charge l'Office Parlementaire des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST) d'organiser une Conférence de Citoyens, élément central du grand débat public qu'il appelle de ses vœux³⁴. Le modèle danois de Conférence de

34 La Conférence de Citoyens fait l'objet d'une analyse détaillée que nous présentons dans le chapitre 5 du

consensus est choisi et adapté pour la circonstance. Un panel de 14 citoyens est recruté par un institut de sondage. Ces “candidats” sont formés au cours de deux week-ends, l’un en avril, l’autre en mai. Au terme de cette formation, ils formulent une vingtaine de questions, regroupées en 5 thèmes : l’impact environnemental des OGM, les risques sanitaires, l’information des consommateurs, les questions juridiques et la façon dont les décisions publiques concilient les intérêts contradictoires qui sont en jeu. Aidés par le Comité de pilotage, ils choisissent les experts qu’ils vont inviter à participer à la partie publique de la Conférence. Celle-ci se tient au Parlement les 20 et 21 juin 1998. Au cours de cette Conférence, les experts invités vont répondre aux questions posées par les membres du panel. A ces derniers la charge de préparer une déclaration, communiquée aux médias le lundi 22 juin.

Cette déclaration peut se résumer par un “oui, mais”. Le moratoire est plusieurs fois évoqué dans le texte, mais il n’est pas retenu car il n’a pas fait l’objet d’un consensus au sein du panel. Les membres du panel évoquent l’intérêt potentiel des plantes transgéniques.

Les points sur lesquels les déclarations sont claires et consensuelles concernent tout d’abord l’information et le libre choix des consommateurs. Le panel se prononce donc sans ambiguïté en faveur d’un étiquetage fiable et crédible. Ils concernent en second lieu le renforcement de la recherche publique, garant de l’indépendance de l’expertise et outil de la reconquête d’une plus grande autonomie vis-à-vis des multinationales des agro-biotechnologies. Dans ce même ordre d’idée, les candidats se prononcent en faveur d’une réforme du dispositif d’expertise qui permette d’élargir les analyses et de prendre en compte l’impact socio-économique des OGM. Enfin, ils mettent l’accent sur le problème des responsabilités : ils préconisent l’introduction dans la loi d’une présomption de responsabilité et de culpabilité de celui qui introduit un OGM, afin que le recours des victimes soit possible.

La déclaration du panel est annexée au rapport du député Jean-Yves Le Déaut, Président de l’OPECST, présenté fin juin. Les recommandations du député reprennent pour partie celles du panel, mais s’en distinguent sur plusieurs points sensibles. Notamment, Le Déaut considère que l’autorisation du maïs Bt 176 doit être maintenue alors que, compte tenu du gène de résistance aux antibiotiques, le panel avait proposé que cette autorisation soit suspendue.

Cet exercice se clôt par la décision gouvernementale du 30/7/1998³⁵. Cette déclaration comporte plusieurs volets, dont la plupart se situent dans une forte continuité par rapport à la décision de novembre 1997.

1. des autorisations prises au cas par cas, dans le strict respect du principe de précaution

Les incertitudes liées à la diffusion des gènes dans l’environnement conduisent à appliquer un moratoire de deux ans pour les autorisations de mise sur le marché concernant le colza et la betterave.

présent rapport.

35 Communiqué de presse du Premier Ministre

Concernant la présence de gènes de résistance aux antibiotiques, le gouvernement cite la position de l'office parlementaire qui considère que le risque lié à ce transgène est extrêmement réduit. D'où le maintien de l'autorisation du maïs bt 176 de Novartis et l'autorisation de deux nouvelles lignées TER25 d'Agrevo et MON810 de Monsanto.

2. une vigilance renforcée sur l'utilisation des OGM (notamment par une disposition qui sera proposée au parlement et intégrée dans la Loi d'Orientation Agricole)
3. une transparence accrue pour le consommateur et le citoyen

Ce volet comprend deux points. L'un concerne l'étiquetage, l'élément nouveau consistant dans la "traçabilité des filières de production pour les plantes transgéniques" qui doit être mise en place au niveau français et proposée en Europe.

Le second point est lui entièrement nouveau et propose une réforme du dispositif d'experts chargés d'examiner les dossiers relatifs aux OGM. Cette réforme visera une plus grande transparence et une meilleure information de l'ensemble des parties prenantes.

Ainsi, en termes d'interaction avec la décision publique, la Conférence de citoyens ne change pas le cours des choses. Les décisions prises en juillet 1998 s'inscrivent dans la continuité de celles prises en novembre et visent surtout à renforcer le cadre établi alors. Les idées de traçabilité et de réforme du dispositif d'expertise, tout en s'inscrivant dans ce même cadre, sont plus originales. Cependant, elles n'entraînent pas de décision immédiate. Reste donc à voir comment de telles idées seront mises en œuvre.

2.6. L'entrée en scène du Conseil d'Etat

Alors que le débat public se développe autour de la Conférence de Citoyens, le thème des OGM est aussi porté sur une autre scène. En effet, peu après sa publication au Journal Officiel, Greenpeace³⁶ intentait un recours auprès du Conseil d'Etat aux fins d'annulation de l'arrête du 5 février 1998 qui, inscrivant le maïs au catalogue officiel des variétés, en autorisait la mise en culture.

Dans le cadre de son recours, Greenpeace a utilisé différents moyens, à la fois de procédure et de fond³⁷. Sur le fond, Greenpeace estime que le principe de précaution n'a pas été respecté, arguant de la non prise en compte des risques scientifiques et techniques, d'une part et économiques d'autre part. Concernant les premiers éléments, l'accent est mis sur les risques liés à la dissémination du gène de résistance à l'ampicilline vers des bactéries pathogènes des animaux et des hommes. La seconde partie de l'argumentaire élargit considérablement le débat. Greenpeace considère en effet qu'en autorisant la culture du maïs transgénique, le ministère de l'Agriculture a privilégié des intérêts économiques

36 Dans son recours, Greenpeace sera rejoint par plusieurs associations : Ecoropa, Amis de la Terre, Confédération Paysanne,...

37 Sur cette affaire, on pourra se référer à l'exposé de Arnaud Apoteker, responsable de la campagne de Greenpeace sur les OGM en France (Noiville 1995) ainsi qu'au rapport sur cette question préparé par Christine Noiville et Pierre-Henri Gouyon (Noiville 1995) dans le cadre du rapport sur le Principe de précaution remis au Premier Ministre par Philippe Kourilsky et Geneviève Viney en novembre 1999 (Noiville 1995).

particuliers. D'après l'association, cette mesure “ *favorise en effet l'agriculture intensive au détriment de l'agriculture familiale et biologique, et les multinationales de l'agrochimie et des semences au détriment des PME françaises* ”. Est évoqué en effet le risque de contamination, par pollinisation, des champs voisins de maïs non transgénique, problème d'autant plus grave dans le cas de l'agriculture biologique, les agriculteurs pouvant être tenus de garantir l'absence de contamination génétique. Greenpeace considère également le risque d'apparition de pyrales résistantes à la toxine Bt. Si ce risque est gérable pour les agriculteurs qui utilisent des produits pesticides, il peut par contre avoir de graves conséquences pour les agriculteurs biologiques. Un tel événement priverait en effet ces derniers “ du seul insecticide autorisé par les cahiers des charges de l'agriculture biologique ”.

Malgré l'avis du Commissaire du gouvernement Jean-Henri Stahl qui concluait à la nécessité de rejeter la requête, le Conseil d'Etat a statué le 25 septembre en accédant à la demande des associations qui demandaient le sursis à exécution de l'arrêté du février 1998 :

“ Considérant que les associations (...) soutiennent que l'arrêté (...) aurait été pris à l'issue d'une procédure irrégulière (...) ; qu'elles invoquent le principe de précaution (...) ; que ce moyen paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'arrêté attaqué ; qu'en égard par ailleurs à la nature des conséquences que l'exécution de l'arrêté attaqué pourrait entraîner, il y a lieu de prononcer qu'il soit sursis à l'exécution de cet arrêté. ” (Référé Arrêt)

Cet arrêt est important car, pour la première fois, la Haute Cour se réfère explicitement au Principe de précaution même si, sur le fond, l'interprétation n'est pas nouvelle. Les arrêts *Bianchi*, *Rossi* et *Commune de Quévillon* avaient en effet déjà indiqué que le gouvernement devait tenir pour valides des hypothèses incertaines en présence de risques sérieux (Noiville 1995).

Après cette avancée dans l'action en référé, le Conseil d'Etat devait statuer sur le fond le 4 décembre 1998. Il n'en fit rien et adopta une position prudente, soulevant une question préjudicielle. D'un point de vue juridique, le gouvernement avait-il la possibilité de ne pas autoriser la mise en culture du maïs Bt 176. Cette décision intervenait en effet au terme d'une procédure communautaire. La Commission européenne avait rendu le 23 janvier 1997 une décision favorable à la commercialisation du maïs ; dans un tel cas de figure, la directive 90.220 prévoit que l'Etat, suite à cette décision, “ donne son consentement ” à la mise sur le marché. Or, l'affaire est d'autant plus délicate que ce dossier a été initialement déposé par la France. La question est donc de savoir si l'Etat français n'est pas de toute façon dans une situation de “ compétence liée ”, c'est-à-dire s'il n'était pas en tout état de cause tenu d'autoriser la mise sur le marché du maïs. Dans ce cas, la contestation de l'arrêté n'aurait pas de sens. C'est cette question que le Conseil d'Etat a renvoyée en décembre 1999 à la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE).

La réponse est tombée en novembre 1999 : la CJCE considère qu'il s'agit effectivement d'un domaine de compétence liée, ce qui met en principe un terme à l'action devant le Conseil d'Etat.

Même si cette affaire s'arrête là, elle marque une étape importante dans la controverse publique :

. elle montre que les allégations des associations de protection de l'environnement peuvent trouver un support d'une des plus hautes autorités légales : leur combat n'est pas seulement celui de la légitimité ; il a également un fondement légal. Les gestionnaires du dossier sont ainsi rappelés à une application plus stricte des procédures et de l'esprit des textes. Même sans suites juridiques, l'affaire a des effets observables dans le fonctionnement actuel de la Commission de Génie Biomoléculaire ;

. si les requérants sont finalement déboutés alors que leurs arguments ont été entendus en première instance, sera mis à jour un défaut sérieux de la procédure communautaire : s'il n'est pas possible de présenter un recours lors de la décision d'un Etat, quand ce recours est-il légalement envisageable ? Faut-il présenter le recours lors de la décision communautaire ? Mais quelle est la substance de cette décision puisqu'elle ne permet pas à elle seule la mise sur le marché du produit ? (...)

. cette position ne manquera pas de mettre la France dans l'embarras, la décision de moratoire sur le colza et sur la betterave, adoptée le 30 juillet 1998 étant frappée d'illégalité. Il est certes possible de s'appuyer sur la clause de sauvegarde (article 16 de la directive 90.220), mais celle-ci ne donne aux Etats Membres qu'une possibilité de report provisoire de la décision d'autorisation.

Ces questions permettent donc d'anticiper de nouveaux rebondissements dans la controverse puisqu'elles mettent en exergue la dilution des décisions et des responsabilités ainsi que l'absence de possibilité de recours de la société civile. Si, au terme de ce conflit, la décision d'autorisation se trouve confirmée, cela renforcera le sentiment de l'absence de contrôle démocratique sur les procédures européennes. Ainsi, pour les associations, un échec sur la scène juridique peut constituer une ressource pour la scène médiatique³⁸.

2.7. Le Conseil des Ministres de l'Environnement de juin 1999 : vers un moratoire de fait ?

Après plusieurs années de négociation, Conseil Européen des Ministre de l'Environnement du 24 juin 1999 devait clore la procédure de révision de la Directive 90.220 sur la dissémination des OGM. La Présidence Allemande était en effet fermement déterminée à obtenir un accord des Ministres de l'Environnement sur le texte proposé. La France va jouer un rôle clé en modifiant quelque peu l'agenda de la réunion.

La représentante du gouvernement français, Dominique Voynet fait valoir une position difficilement conciliable avec une la conclusion de cette révision. Soulignant " l'extrême sensibilité de l'opinion publique vis-à-vis de l'utilisation des OGM dans l'agriculture et l'alimentation ", la Ministre en charge de l'environnement rappelle que bon nombre d'autorisations d'OGM sont en cours. Pourtant, les mesures nécessaires pour qu'une information fiable et crédible soit fournie aux consommateurs ne

³⁸ Nous renvoyons ici au concept d'arène sociale. Pour l'utilisation de ce concept dans les débats sur les risques, voir (Noiville 1995).

sont toujours pas définies au niveau communautaire. Les dispositions en matière d'étiquetage sont encore floues et ne permettent pas d'envisager une entrée en vigueur rapide, alors que le gouvernement s'est à plusieurs reprises engagé sur ce point³⁹. De plus, l'étiquetage n'aura de sens que si la traçabilité de la production, condition de l'existence de filières séparées, est elle aussi clairement définie par des textes communs.

Dans ces conditions, la France propose au Conseil de reporter l'adoption de la Directive afin que des avancées du texte conformes à cet objectif puissent être intégrées. Compte tenu de l'importance de ces questions, elle demande aussi une suspension des autorisations de mise sur le marché des OGM. Cette suspension pourra être levée quand des avancées significatives en matière d'étiquetage et de traçabilité auront été obtenues.

Une déclaration reprenant ces différents éléments est adoptée conjointement par cinq pays : la France, le Danemark, la Grèce, l'Italie et le Luxembourg. Même si le terme de moratoire n'est pas utilisé, c'est bien de cela qu'il s'agit en fait.

Si l'on se souvient que la France était jusqu'en 1996 l'un des plus fervents défenseurs de la commercialisation des OGM dans les instances communautaires, on réalise l'importance du chemin parcouru depuis lors. Certes, cette décision s'inscrit dans le prolongement de la décision Juppé et du moratoire sur le colza et la betterave décidé le 30 juillet 1998. Elle s'inscrit aussi dans le cadre de la politique du gouvernement Jospin énoncée lors de la déclaration du 27 novembre 1998. Cette déclaration indique en effet clairement que l'action publique accorde la priorité à la transparence et à l'information des consommateurs. Avec le Conseil de l'Environnement, un cran supplémentaire est franchi puisqu'il ne s'agit pas ici d'une décision ponctuelle nationale mais du choix de changer l'agenda communautaire afin de faire reconnaître par nos partenaires la hiérarchie des valeurs qui fonde la nouvelle politique française.

3. L'EXTENSION DES RÉSEAUX DE CONTROVERSE : VERS UNE GÉNÉRALISATION DES FORUMS HYBRIDES

L'une des explications de l'évolution de la politique gouvernementale tient aux transformations de l'espace public liée à la prolifération des réseaux de controverses. La représentation schématisée des changements dans les réseaux en fournit une première appréhension.

Comme nous l'avons évoqué dans notre récit de cette saga, avant 1996, la gestion du dossier des OGM se caractérise par une appropriation du problème par un très faible nombre d'acteurs, principalement les promoteurs de l'innovation. Le ministère de l'agriculture joue un rôle central, délégué pour partie à la CGB qui s'affirme, depuis sa création comme l'un des forums de discussion des OGM les plus

³⁹ Notamment dans les déclarations gouvernementales de novembre 1997 et juillet 1998.

actifs. La presse généraliste ne s'intéresse pas à ce sujet de façon suivie. Seule la presse agricole le traite, mais de façon ponctuelle, mettant surtout l'accent sur les aspects technico-économiques.

Le traitement du problème s'effectue dans les arcanes et ne trouve que peu d'échos sur la scène publique. Cela renforce la définition du problème en termes techniques et économiques et la difficulté de traduire dans son approche l'expression de questions plus générales renvoyant à l'éthique, aux valeurs sociales ou aux choix de développement économique. Dans ce contexte, les acteurs sociaux contestataires ont peu de prises sur le problème car ils disposent de peu de ressources pour se situer sur un tel terrain. Ils occupent donc une place marginale dans ce système (Voir la figure 3.1 en début de chapitre).

La "mise sur agenda" du problème permet un véritable changement de système de référence. L'extension des réseaux de controverse correspond à une compétition autour de la "propriété des enjeux". Les changements de cadrage de l'action publique résultent d'une transformation de la hiérarchie des *propriétaires d'enjeux* en même temps que les mesures prises confirment et amplifient une telle transformation. Il n'est plus possible de conduire la politique des OGM en faisant abstraction des associations de protection de l'environnement, des associations de consommateurs, mais aussi des syndicats agricoles et de la grande distribution. Ce renforcement du lien entre nouveaux propriétaires d'enjeux et action publique passe notamment par la création de différents "forums hybrides", qui organisent des liens entre des forums institués et les espaces de controverse.

L'hypothèse est donc que la définition et l'ancrage de la nouvelle politique est conditionné par une recomposition de l'espace public, recomposition à laquelle la politique publique contribue elle-même par ses propres initiatives. Dans un contexte de controverse publique, c'est la résultante d'un jeu complexe auquel participent progressivement un grand nombre d'acteurs. Le gouvernement n'y joue pas un rôle déterminant mais il y a sa place. De ce point de vue, différentes initiatives du gouvernement ont un effet sur la structuration de l'espace public, qu'elle en aient l'intention ou non. Nous avons évoqué la Conférence Citoyenne dont l'un des objectifs est précisément de lancer et d'orienter un grand débat public sur l'utilisation des OGM dans l'agriculture et dans l'alimentation. Mais d'autres actions conduisent à transformer les relations entre le public et les forums institués. Deux champs de l'activité gouvernementale doivent être soulignés.

3.1. La transformation du dispositif d'expertise

1. La création du Comité de Biovigilance

La mise en place d'un dispositif de biovigilance a été annoncée le 27 novembre 1998. L'objectif est de surveiller les effets des plantes transgéniques sur l'environnement après l'autorisation de la mise

sur le marché. Le premier comité provisoire de biovigilance a été créé en 1998 afin de suivre la diffusion des variétés de maïs autorisées par l'arrêté de février. Depuis lors, le cadre réglementaire définissant la mise en place du système de surveillance biologique a été défini par la loi d'orientation agricole, publiée le 9 juillet 1999. Celle-ci prévoit :

- . de définir de façon officielle le rôle et la composition du comité de biovigilance des OGM ;
- . de confier la surveillance renforcée des végétaux génétiquement modifiés aux agents des services de la protection des végétaux du ministère de l'agriculture.

Au titre de la loi d'orientation, la biovigilance a pour objectif :

- . d'assurer la traçabilité des semences de variétés OGM ;
- . de collecter des informations sur le comportement des variétés OGM et sur d'éventuels effets non intentionnels ;
- . d'assurer un suivi des possibilités théoriques d'apparition d'événements défavorables sur l'environnement lors de l'utilisation à grande échelle des variétés OGM.

L'originalité de ce Comité tient à sa composition et à son fonctionnement. Selon un chercheur qui en est membre, " c'est l'un des rares endroits où des sensibilités très différentes sont réunies ". Ainsi, les acteurs économiques et les associations qui n'ont pas caché leur opposition à la commercialisation des OGM sont membres de ce forum institué et ont l'opportunité de faire valoir leurs arguments lors des discussions sur les protocoles de recherche : quels risques potentiels peut-on envisager ? comment peut-on les étudier ? (...)

1. La Commission du Génie Biomoléculaire a été renouvelée par arrêté ministériel du 7 juillet 1998. Ce renouvellement s'accompagne de deux évolutions importantes :

- . la composition de cette commission, bien que toujours conforme au décret de 1993 qui n'a pas été modifié, donne une place plus importante aux scientifiques qui ont une approche critique. G.E. Séralini qui en est membre est avec Jean-Marie Pelt, l'un des principaux animateurs du réseau de scientifiques qui ont lancé l'appel pour un moratoire sur les plantes transgéniques.

- . le règlement intérieur connaît des modifications importantes qui visent :

- i) à assurer principe d'indépendance des experts

" Chaque membre et chaque expert extérieur établissent et signent une déclaration d'intérêt selon le modèle joint en annexe I du présent règlement. "

- ii) à organiser le débat contradictoire, en jouant sur deux dispositions :

. pour les avis portés sur chaque dossier

“ L’avis est adopté à l’issue d’une délibération prise à la majorité des membres. (...) Les opinions contraires à l’avis adopté sont consignées dans le procès-verbal de la réunion. L’avis est motivé. ”

. chaque année la CGB publie un rapport d’activité annuel qui est adopté à la majorité de ses membres :

“ Les membres peuvent joindre une contribution personnelles au rapport. ”

Comme en témoignent différents membres de la CGB, ces deux modifications changent complètement le fonctionnement interne de la Commission.

Ces deux transformations sont très importantes. D’une part, elles actent le principe de l’indépendance de l’expertise et de l’exercice d’une expertise contradictoire. D’autre part, elles organisent un pont organique entre les espaces publics dans lesquels se déploient les controverses et les forums institués qui ont la charge d’éclairer la décision publique par leurs avis. Il serait prématuré de porter une appréciation sur la façon dont ces nouveaux dispositifs réalisent les objectifs nécessairement contradictoires qui leur sont assignés. Il convient néanmoins de souligner ici l’importance des transformations réalisées.

Encart 3.3. La nouvelle CGB

Experts scientifiques :

Francine Casse, Bernard Chevassus (Vice-Président), Yves Chupeau, Denis Couvert, Yvette Dattée, Marc Fellous, David Klatzmann, Hubert Laude, Jean-Jacques Legay, Gérard Pascal, Guy Riba, Gilles-Eric Séralini

Représentant du monde agricole
Antoine Messéan (Cetiom)

Représentant d’une association de consommateurs
Anne Legentil (Union Féminique Civique et Sociale)

Représentant d’une association de défense de l’environnement
Patrick Legrand (France Nature et Environnement)

Représentant des salariés des industries mettant en œuvre des OGM
René Rouyer (Institut Mérieux)

Membre de l’OPECST
Serge Poignant (député de Loire-Atlantique)

3.2. La création de Génoplante

La création du Groupement Génoplante date du 23 février 1999. L'objectif de Génoplante est de fédérer les moyens de la recherche française, publique et privée, afin de créer une plateforme de recherche en génomique végétale. Cette création vise à doter la recherche française d'un dispositif d'envergure permettant de mettre en œuvre un ensemble d'outils qui vont du séquençage des génomes à la génomique fonctionnelle. Il s'agit ainsi de relever un défi scientifique, économique et industriel car les grands groupes agrochimiques, Monsanto, Du Pont de Nemours, Novartis et Zeneca (pour ne citer que les plus importants) se sont dotés de tels outils et consentent dans ces domaines stratégiques des investissements très élevés. Si l'initiative de la création de Génoplante revient aux opérateurs publics et privés (et notamment à la volonté du Président de Limagrain et du Directeur Général de l'INRA), le Ministère chargé de la recherche a largement soutenu cette opération puisqu'il apporte un financement de 300 millions de Francs pour un budget de 1 milliard sur 5 ans. Dans l'environnement économique international, Génoplante fait montre d'originalité. Alors que les capacités de recherche sur les génomes végétaux sont actuellement contrôlées par cinq grands groupes privés au niveau mondial (Noiville 1995), ce groupement réaffirme l'opportunité d'un investissement public puisque le projet est porté à 70% par des budgets publics. En second lieu, Génoplante fait une large place, dans ses structures, aux organisations agricoles et aux PME semencières. Ainsi, au-delà des enjeux techniques et scientifiques, l'enjeu de Génoplante est d'inventer une nouvelle forme d'intervention publique dans l'innovation, forme qui ne reproduit pas les frontières traditionnelles entre le public et le privé, mais qui, parce qu'elle implique de nombreux acteurs, peut constituer un lieu de construction de l'intérêt du public pour ces nouvelles techniques⁴⁰. Précisons à ce niveau qu'une telle vision n'est pas encore actée et qu'elle ne fait pas l'objet d'un consensus au sein du groupement. Les résistances tiennent en partie à la stratégie de communication de Génoplante : compte tenu de la controverse, on affiche le fait que Génoplante ne fait pas de plantes transgéniques, et on le présente comme un programme de recherche en génomique végétale. Cette stratégie de communication n'aura à notre avis qu'une portée limitée. *De facto*, elle prive d'une opportunité assez unique de mis en œuvre d'un dispositif d'intéressement du public. Si cette opportunité n'est pas saisie, les critiques qui voient dans ce projet une opération de privatisation des laboratoires publics pourraient s'avérer en partie justifiées. Nous reviendrons sur ce point important dans la conclusion de ce rapport.

40 Voir sur ce point l'intervention de P.B. Joly au séminaire Génoplante du 13/9/99.

3.3. De nouveaux forums issus d'initiatives privées

Cependant, comme nous l'évoquions, les pouvoirs publics n'ont pas le monopole de la transformation de l'espace public. D'une part, ils contrôlent fort mal les débats qui ont lieu sur la scène médiatique et notre récit a montré les stratégies mises en œuvre par différents acteurs sociaux pour occuper cet espace. Nous avons vu aussi comment ils peuvent choisir de porter le débat sur d'autres scènes, par exemple la scène juridique dans le cas du recours au Conseil d'Etat. Mais les acteurs sociaux ont également des initiatives en termes de création de forums plus ou moins durables. On sait que les mouvements sociaux s'appuient fréquemment sur la création de " coordinations " *ad hoc* créées autour d'un problème donné. Les tentatives de coordination de acteurs sociaux ont été assez nombreuses (c'est par exemple l'objectif de *Agir pour l'Environnement*) mais elles ont assez généralement échoué lorsqu'elles ont tenté de formaliser les relations. Le syndicat agricole majoritaire, la FNSEA, est parvenu à créer un forum assez durable autour d'un programme de recherche sur la viabilité économique d'une filière non OGM. Ce projet, construit suite à la Conférence citoyenne a reçu le soutien du Ministère de l'Agriculture et bénéficie de l'appui scientifique de l'INRA. Le tour de force tient à la capacité à intéresser 35 organisations différentes qui représentent les différents acteurs économiques des filières, ainsi que plusieurs associations de consommateurs. Il s'agit de discuter, autour d'un programme de recherche, des normes d'encadrement d'une filière sans OGM (quels seuils de présence des OGM, quels cahiers des charges pour les producteurs, ...) en fonction des contraintes d'organisation technico-économiques des filières de production et des moyens techniques de détection des OGM. C'est donc un exemple intéressant de dispositif de co-production de connaissances et de normes socio-techniques. Au même titre que pour les exemples cités précédemment, les questions des mécanismes de clôture du forum et celle de son impact sur la structuration de la scène publique se posent avec acuité.

4. CONCLUSION : LA CONTROVERSE COMME EXTENSION DES RÉSEAUX ET PROLIFÉRATION DES FORUMS HYBRIDES

Une représentation schématique du réseau d'acteurs impliqués dans la gestion du problème OGM fin 1999 montre assez clairement l'importance des changements structurels. Trois caractéristiques doivent être soulignées :

- . alors qu'il était étroit et spécialisé en 1999, le réseau d'acteurs est aujourd'hui très étendu et très hétérogène ;
- . de nombreux forums hybrides ont été créés, qui sont autant de lieux d'interaction entre les instances officielles et les acteurs sociaux ;
- . la position des différents acteurs a évolué : la " propriété du problème " est très largement distribuée et on ne peut plus repérer un petit groupe d'acteurs dominants.

{insérer figure 2 de images chapitre 4}

La politique d'information et de transparence du gouvernement se traduit-elle par des actions qui ancrent durablement cette orientation dans de nouveaux réseaux socio-techniques. Ainsi, dans le champ de l'expertise, dans celui de la réglementation et potentiellement dans celui de l'innovation, des ponts apparaissent, qui relient les forums institués et les forums officieux⁴¹. Il s'agit donc bien de la création de " forums hybrides " au sens de Michel Callon, i.e., des espaces dans lesquels s'échangent des arguments scientifiques, réglementaires, économiques ou politiques. Pour Callon, la leçon qu'il faut retenir des travaux de Pinch et Collins est le caractère central du mécanisme de clôture qui marque la frontière entre le forum hybride et la scène publique mais aussi qui fonde les relations entre les deux espaces :

" Ce n'est pas tant le forum qui compte que la construction d'un cercle d'acteurs interagissant, expérimentant, discutant, cercle cadré, séparé par une frontière plus ou moins floue et glissante du reste des acteurs avec lesquels il est pourtant en relation. " (Noiville 1995)

L'inclusion d'une partie de la société civile dans de tels forums pose donc quatre types de questions :

1. Celle de la clôture, tout d'abord : quels acteurs inclut-on ? En fonction de quels critères ? Avec

41 Ou forums " constituants " pour reprendre l'expression de Collins et Pinch qui étudient les controverses dans un champ scientifique donné en analysant les rapports entre le " forum constituant " (qui comprend la théorisation scientifique, l'expérimentation, la critique par les pairs,...) et le forums officieux (dans lequel on trouve l'expression des croyances populaires, les jeux d'acteurs autour des enjeux économiques, sociaux ou symboliques,...) (Noiville 1995). La question fondamentale traitée par ces auteurs est celle des mécanismes de construction d'une frontière entre les deux forums, qui rend leurs relations invisibles, quand bien même elles jouent un rôle très important.

quel mandat ?⁴²

2. Celle, en second lieu, de la façon dont des positions de nature politique ou éthique peuvent trouver une traduction effective dans le cadre de tels forums et donc, dans la fabrication des normes *socio-techniques*.
3. Celle, troisièmement, des effets de cette participation sur la recomposition de l'espace public. De tels dispositifs ont, nous le verrons, une incidence très importante en termes de cadrage cognitif et de légitimation sociale de la politique publique menée⁴³.
4. Celle, enfin, de l'articulation entre ces différents forums qui reflètent les relations de coopération/concurrence entre les différents segments de l'appareil administratif.

42 La question de l'arbitrage entre le niveau d'ouverture et la capacité de pilotage est centrale pour un auteur comme Thoenig (Noiville 1995).

43 Pour une analyse de cet effet dans d'autres domaines, voir par exemple : (Noiville 1995), (Noiville 1995)

CHAPITRE 4. LE DÉBAT PUBLIC COMME COMPÉTITION POUR UN NOUVEAU CADRAGE DES POLITIQUES PUBLIQUES

1. INTRODUCTION

Après avoir proposé une lecture diachronique de la controverse publique sur les OGM, nous suggérons maintenant de changer de perspective en suivant les “ entrepreneurs de l’agenda politique ” (Noiville 1995). Nous faisons ainsi l’hypothèse que l’étude des revendications et des formes d’action des différents groupes de mobilisation apportera des indications précieuses sur l’origine de la controverse, sur son déroulement et sur son devenir. Ils doivent nous permettre de tracer l’espace de revendication ou, pour reprendre une terminologie plus proche de la théorie de la mobilisation, la compétition pour le cadrage des politiques publiques.

Notre parti pris méthodologique est original dans la mesure où nous allons étudier ces phénomènes sous trois angles complémentaires :

- . dans un premier temps, nous étudions les acteurs de la mobilisation, leur cadrage et leurs actions, d’une façon assez conventionnelle dans la théorie de la mobilisation (section 2) ;
- . nous analysons ensuite le déploiement de la controverse dans la presse : cela permet de tracer l’extension des réseaux de controverse, d’analyser les thèmes et les termes du débat et de distinguer ceux qui s’inscrivent durablement de ceux qui sont éphémères (section 3) ;
- . nous analysons aussi “ l’opinion du public ” (ou, pour reprendre des termes plus classiques, les perceptions du public)⁴⁴ : une telle analyse, peu classique dans les approches de la mobilisation, vise à rechercher les déterminants de la concurrence entre les cadres cognitifs en s’intéressant à la “ demande ” (section 4).

Ces différents éléments nous conduisent à poser l’hypothèse de l’émergence, au fil de la controverse, d’un cadrage alternatif des politiques publiques. Si notre hypothèse est valide, on peut assez logiquement envisager les conditions de sortie de la controverse.

44 Voir l’introduction de la section 4 sur ces notions.

2. L'ANALYSE DES FORMES DE MOBILISATION DANS LA CONTROVERSE

Dans une perspective proche de celle de la théorie de la mobilisation, nous nous proposons ici d'analyser l'anatomie de la mobilisation. Pour ce faire, il est nécessaire de repérer les différents acteurs impliqués et d'identifier leurs formes d'organisation, les ressources qu'ils mobilisent, les opérations de cadrage cognitif. Ce premier niveau d'analyse "atomistique" doit être complété par un second niveau, plus systémique, qui vise à caractériser le mouvement dans son ensemble. Car, si l'on ne peut parler, à propos d'un tel mouvement, d'organisation formelle explicite, il est néanmoins nécessaire de dépasser le niveau des acteurs impliqués afin de saisir les propriétés résultant de leurs interactions. On mettra alors l'accent sur leurs relations de coopération/compétition, notamment dans les processus de cadrage cognitif.

Compte tenu de la structure du mouvement, nous ne chercherons pas ici à passer en revue l'ensemble des acteurs. Nous avons sélectionné les principaux d'entre eux, en fonction de leur poids ou de leur rôle dans l'ouverture de la controverse. La diversité des positions a aussi été privilégiée.

Nous avons traité de façon symétrique les groupes de mobilisation et les "propriétaires traditionnels de l'enjeu" (à savoir ici les firmes qui promeuvent l'innovation). On cherche ainsi à mieux faire apparaître les différences de points de vue afin de mieux identifier la compétition pour le nouveau cadrage des politiques publiques. C'est une différence importante avec les études classiques des mouvements sociaux qui analysent exclusivement les stratégies et l'organisation des groupes de mobilisation.

2.1. Les acteurs de la controverse : raisons d'agir, formes d'organisation, répertoires d'action

2.1.1. Les artisans de la mobilisation

2.1.1.1. La Confédération Paysanne

Est-il nécessaire de le préciser, la position des agriculteurs n'est pas monolithique. Sur le fond, s'oppose chez eux une tradition "moderniste" qui fait que toute innovation technique est source de progrès et deux facteurs d'inquiétude qui vont jouer un rôle croissant avec le développement de la controverse. Tout d'abord, le souvenir de la crise de la vache folle est très présent dans les esprits. Même si les effets économiques n'ont pas été aussi catastrophiques que prévu⁴⁵, la crise de la vache

⁴⁵ Malgré une très forte perturbation des marchés, l'intervention publique a permis de maintenir les revenus des

folle se traduit par une rupture du contrat de confiance et par une mise en cause des pratiques des agriculteurs par le public⁴⁶. Pour les agriculteurs, le risque des OGM est donc un risque d'image. Par ailleurs, avec le développement des biotechnologies végétales, les agriculteurs assistent à une transformation de l'environnement économique auquel ils sont très sensibles : brevets sur les organismes vivants, privatisation des ressources génétiques, monopolisation de l'industrie des semences. Là réside le second risque : une dépendance accrue vis-à-vis des grandes multinationales. Les différents syndicats expriment à des degrés divers ces différentes sensibilités⁴⁷.

La Confédération Paysanne, très offensive sur ce dossier, se mobilise très tôt et compte parmi les groupes d'intérêt qui contribuent à l'ouverture de la controverse. La position de ce syndicat sur les OGM s'insère dans le cadre d'une critique de la politique agricole. Pour la Confédération, les OGM, tels qu'ils sont proposés, sont le dernier avatar d'une agriculture productiviste dont on ne cesse d'égrener les effets pervers : source d'inégalité dans la répartition des richesses et de désertification des campagnes, nuisances pour l'environnement, baisse de la qualité des produits,... Ainsi la campagne sur les OGM est-elle un moyen de dénoncer la politique agricole et de la remettre en cause.

“ Les OGM sont un appendice, enfin les OGM ne sont pas l'aboutissement des biotechnologies, c'est l'aboutissement de l'agriculture productiviste. ” (X, Confédération Paysanne)

La critique porte également sur le manque d'indépendance de la recherche et sur l'organisation de l'expertise. Du fait de l'influence des grandes entreprises, qui sont pour l'heure les seuls bénéficiaires des OGM, on ne prend pas assez en compte les risques, qui sont pourtant mis en évidence par de nombreux chercheurs. Il faut donc réorganiser l'expertise, en garantissant son indépendance et en s'assurant de sa transparence.

Les moyens d'action utilisés visent explicitement à mobiliser l'opinion publique en attirant l'attention des médias sur le sujet. Il s'agit notamment de “ créer des événements ”, quitte à transgresser l'ordre légal. La première action menée à Saint Georges d'Espéranche en 1997 vise des essais des plantes transgéniques du groupe Monsanto. Cette première destruction d'essais ne fera pas l'objet de poursuites juridiques. La légalité de cet essai est en effet mal établie, la mairie de la commune sur laquelle sont localisées les parcelles n'ayant pas été prévenue. La destruction des sacs de semences transgéniques de Novartis (janvier 1998), qui conduit au procès d'Agen, est le second événement de la série. Les destructions de parcelles d'essais de plantes transgéniques, en Ariège et à Montpellier, menées au mois de juin 1999, en collaboration avec un groupe de 500 Indiens relèvent de la même logique.

éleveurs, mais pour la seule année 1996, on estime qu'elle aura coûté plus de 10 milliards de Francs.

46 Mise en cause récurrente à laquelle donne maintenant lieu toute nouvelle alerte sanitaire. Voir la succession d'événements du printemps 1999 (Lysteria, dioxine, ...).

47 Nous ne prenons ici en compte que la position des deux syndicats les plus importants : la FNSEA (59,8% des voix aux élections des Chambres d'Agriculture de 1995) et la Confédération Paysanne (20%). La Coordination Rurale (12,2%) et le MODEF (4,7%) se sont beaucoup moins exprimés.

Pour un des protagonistes, il ne s'agit pas simplement de jouer l'événement pour l'événement, mais de mener des actions qui ont un sens, qui permettent, tout en ouvrant une brèche dans l'espace médiatique, de faire passer un " message pédagogique " :

" c'est pas rechercher le spectaculaire pour le spectaculaire. Mais ce type d'action n'a d'intérêt que s'il est en lui-même pédagogique et ça je veux dire on s'y attache à chaque fois, c'est pas seulement Agen. C'est en général ce qu'on essaye de faire, il y a des gens qui essayent de réfléchir à ça chez nous. Quand on réussit une action c'est qu'elle réussit à concilier les deux. Alors bon on n'ignore pas qu'on est totalement médiatisé, on se met en situation d'intéresser ces gens là et en faisant en sorte que le message soit formateur.

Les actions doivent être auto explicatives et elles doivent être formatrices d'une certaine manière pour ceux qui y participent. (X, Confédération Paysanne)

Cependant, ces actions de désobéissance civile n'empêchent pas la Confédération de participer à certains forums officiels. C'est par exemple Guy Le Fur, représentant du syndicat au Conseil Economique et Social, qui sera rapporteur sur le dossier des plantes transgéniques dans le cadre de cette instance (Noiville 1995). La Confédération Paysanne a également accepté de participer au Comité de biovigilance.

Encart 4.1. Synthèse Confédération Paysanne : cadrage et formes d'action

. Cadrage :

Les OGM proposés n'apportent d'avantage ni pour les agriculteurs, ni pour les consommateurs.

La critique des OGM s'inscrit dans le cadre d'une critique globale sur le modèle de production agricole (la " mal bouffe ") qui est lié notamment à la mondialisation des échanges dans le cadre de l'OMC.

Le génie génétique ne s'inscrit pas dans la continuité de l'amélioration des plantes mais " l'utilitarisme du génie génétique instrumentalise le vivant ".

. Référence aux précédents

Le développement des OGM s'inscrit dans le projet d'une agriculture productiviste qui, sous couvert du crédo " compétitivité et performance " conduit à : l'agrandissement des exploitations, la concentration des productions, la désertification du territoire, la pollution, la " casse d'emplois agricoles ".

. Le marqueur " vache folle "

pas de référence particulière, en dehors de l'industrialisation de l'agriculture

. Problèmes

Les controverses entre scientifiques, notamment sur les conséquences de la dissémination des OGM, sont vives.

La recherche et l'expertise ne sont pas indépendantes.

Manque de transparence.

. Solutions

Moratoire sur la commercialisation et la mise en culture des OGM.

Poursuite de la recherche (indépendante) pour établir l'innocuité des OGM pour l'environnement et pour la santé mais aussi leur utilité sociale.

. Modalités d'action

participation aux campagnes anti-OGM avec les associations de protection de l'environnement

destruction d'essais de plantes transgéniques

participation dans les forums officiels (Comité de biovigilance, Conseil Economique et Social,...)

2.1.1.2. Greenpeace

En France, Greenpeace s'intéresse aux OGM à partir de 1991, avec le recrutement d'un permanent,

Arnaud Apoteker, chargé à l'origine du dossier des pesticides. Pour cette association, s'intéresser à ce thème nouveau n'est pas totalement évident, au départ.

Le problème des OGM est tout d'abord envisagé comme un problème de pollution génétique, comparable à la pollution chimique ou radioactive, mais spécifique en ce que la pollution génétique a des effets irréversibles à long terme.

“ On arrête une usine chimique, avec après des temps plus ou moins longs on peut espérer que l'écosystème se remette dans certains cas non il ne se remet pas mais dans le cas d'une pollution génétique ça va ne faire que se multiplier parce qu'on a des organismes qui vont se reproduire donc on se trouve dans une situation radicalement différente de tous les types de pollutions qu'on a pu causer et puis de situation radicalement différente de l'amélioration telle qu'on l'avait avant qui était le croisement de variétés. ”

Les conséquences éventuelles de l'utilisation des OGM sont insuffisamment connues. Pour le colza, on ne connaît pas avec précision les probabilités de dissémination des gènes de résistance aux herbicides. Avec les maïs BT, c'est un problème d'acquisition de résistance à la pyrale,... De même, les implications en termes de santé ne sont pas claires. Dans cette situation, Greenpeace demande une application stricte du principe de précaution, i.e., une interdiction de toute dissémination d'OGM, y compris à titre expérimental. Même s'ils ne constituent pas le point de départ de la mobilisation de Greenpeace, d'autres éléments fondent l'opposition de l'association aux OGM, notamment la direction dans laquelle s'engage l'agriculture.

“ Nous, on est effectivement des partisans de l'agriculture biologique et disons à titre transitoire et tout au moins de l'agriculture paysanne. Mais bon, l'agriculture biotechnologique est exactement à l'opposé de ça et tous les problèmes qu'on a avec l'agriculture intensive vont se trouver encore accentués par le problème de concentration au niveau des fournisseurs des intrants, des semences, au niveau de la façon dont l'agriculture devient plus qu'un maillon dans une espèce d'énorme chaîne alimentaire, elle devient en quelle sorte un fabricant de molécules et non plus un fabricant d'aliments puisqu'on pourra de plus en plus intervertir du colza avec du soja ou du tournesol ou du lupin pour obtenir tel ou tel acide gras ou tel ou tel composant alimentaire donc on se retrouve dans une situation où l'agriculteur peut se retrouver de plus en plus coincé, je dirai, entre ses fournisseurs et puis ses, ceux à qui lui-même fournit. ”

La décision de lancer une campagne d'envergure sur ce sujet résulte aussi d'un manque de mobilisation du mouvement associatif en France.

“ A l'époque, il y avait bien Ecoropa, qui faisait un travail intéressant, mais avec des moyens trop limités pour lancer des campagnes médiatiques. ”
“ Si on voulait que le public puisse au moins s'intéresser au sujet, en prendre conscience des enjeux, il fallait véritablement que Greenpeace fasse campagne sur le sujet. ”

Les premières autorisations commerciales d'OGM et les premières importations de soja sont l'occasion pour lancer des campagnes à grande échelle. Les militants de Greenpeace s'enchaînent alors aux cargos chargés de fèves et manifestent devant les silos et les unités de trituration où sont entreposés ces produits. Parallèlement, une campagne européenne contre les trois grandes multinationales européennes de l'agro-alimentaire (Danone, Nestlé et Unilever) est organisée.

Greenpeace appelle les consommateurs à envoyer des lettres et des télécopies pour signifier leur refus des OGM. Le coup d'envoi est donc donné. Greenpeace va se situer sur deux terrains complémentaires.

Les actions directes et les campagnes de mobilisation constituent la partie la plus visible de son activité. L'association saisit les différentes opportunités qui se présentent pour créer des événements médiatiques. Greenpeace organise plusieurs manifestations devant les locaux de Novartis, à Saint Sauveur (près de Toulouse) : le 4 février 1997, lorsque le gouvernement s'apprête à donner l'autorisation du maïs BT 176, en décembre 1997... En septembre 1998, les militants récoltent plusieurs tonnes de maïs transgéniques et le déversent devant les locaux de Novartis à Bâles.

Greenpeace développe également des actions directement dirigées vers les consommateurs. Un sondage demandé par Greenpeace en avril 1998 a montré que " 76% des personnes interrogées ne veulent pas consommer d'aliments manipulés génétiquement ". Greenpeace utilise cette très forte sensibilité de l'opinion pour faire pression sur l'agro-alimentaire. En 1999, une " liste noire des produits alimentaires contenant des OGM " est lancée ; elle est accessible par les voies traditionnelles, mais également sur internet (voir annexes 1, 2 et 3). Elle est basée sur la réponse des entreprises à une questionnaire envoyé par l'association. Même si la fiabilité de cette liste n'est pas garantie⁴⁸, c'est un moyen d'action d'une puissance redoutable. Suite à l'inscription de ses produits sur liste noire, Cadbury annonçait sa décision de mettre en œuvre les dispositions nécessaires pour que ses produits ne contiennent plus d'OGM (annexe 3). Un dirigeant de Nestlé indiquait à ce sujet : " aucune grande entreprise ne peut tenir plus de 15 jours lorsque ses produits pour enfants sont inscrits sur liste noire. " A la différence des associations de consommateurs qui défendent généralement l'étiquetage pour donner au consommateur l'alternative, revendiquant ainsi le principe du " droit à l'information ", Greenpeace fait pression sur ce maillon faible des filières agro-alimentaires pour freiner le développement des OGM.

Le second front d'action de Greenpeace se situe dans le domaine juridique. L'association est à l'origine du recours devant le Conseil d'Etat qui a conduit à l'annulation de l'autorisation de la mise en culture du maïs BT 176.

Greenpeace est considérée par les autres associations comme un très bon " émergent " de problèmes. La capacité à attirer l'attention du public sur un problème est l'une des compétences clés de Greenpeace. La perception et l'attitude du public sont donc ici essentielles. Il s'agit en effet à la fois de ressources, d'enjeux et du résultat de la controverse. Cette position centrale du public est clairement exprimée par Isabel Meister, qui coordonne la campagne internationale de Greenpeace. Commentant les destructions d'essais de champs de plantes transgéniques qui viennent d'avoir lieu en Allemagne et

⁴⁸ Comme le montreront les analyses réalisées par *l'UFC-Que choisir ?*, de nombreux produits classés sur la liste noire ne contiennent pas d'OGM alors que des produits sur liste blanche peuvent en contenir. Voir à ce sujet l'article du *Canard Enchaîné* du 24/4/99.

en Californie, elle déclare au *Financial Times* :

“ Cette action directe est essentielle pour attirer l'attention du public sur les plantes transgéniques. Certaines de nos actions ont porté à la connaissance du public des cultures d'OGM alors même que les agriculteurs voisins ne savaient pas qu'elle étaient là. ”

et plus loin

“ C'est un problème important et le public veut savoir. ” ⁴⁹

Ainsi, l'association qui n'a pas de base militante se fait-elle le porte-parole d'un public en devenant qu'elle contribue à construire en créant l'événement.

Cette caractéristique organisationnelle lui donne une très grande réactivité. *“ Greenpeace n'a pas besoin de réunir son conseil d'administration pour faire un recours devant le Conseil d'Etat ”*, observe le responsable d'une autre association de protection de l'environnement. Cette très grande mobilité est considérée comme un atout par les associations de protection de l'environnement. Par contre, certaines associations de protection des consommateurs considèrent que Greenpeace s'introduit trop sur leurs plate-bandes en lançant des actions directement centrées sur les produits de consommation et sur les consommateurs.

Pour les industriels, Greenpeace est généralement considéré comme la bête noire. Pourtant, la réussite des campagnes menées ne manque pas d'étonner Arnaud Apoteker, qui en est le coordinateur.

“ Quand je vois les millions de dollars qui sont investis dans la recherche et dans le lobbying des multinationales, quand on voit l'impatience avec laquelle les multinationales attendent maintenant les retours sur les investissements assez considérables, comment ces multinationales ont un poids sur tous les organes internationaux (...). On se dit que c'est inévitable, c'est déjà lancé, les firmes ont tellement investi. ”

Dans ce contexte, les différentes victoires remportées sont un élément déterminant de la dynamique de la campagne car elles démontrent le bien fondé de l'action.

“ Quand on voit leurs moyens, on ne peut pas lutter au niveau des plaquettes, des livres... Quand on voit des invitations à des séminaires sur l'étiquetage et la traçabilité à 7995 Francs hors taxe la journée, on ne peut pas être dedans. Par contre, on peut, même à l'extérieur, montrer un point particulièrement choquant comme les importations illégales d'OGM qui ont eu lieu ce printemps [98] par exemple (...) On est dans un complet déséquilibre mais on peut faire bouger parce qu'on représente une certaine légitimité et qu'on a pu informer l'opinion publique. Il ne faut pas être fataliste, il faut avoir le cœur bien accroché parce que l'on se bat contre des intérêts absolument considérables. Quand on voit ce qui se passe en Europe, la façon dont l'Europe réagit, cela donne de l'espoir. ”

Encart 4.2. Synthèse Greenpeace: cadrage et formes d'action

. Cadrage :
principe de précaution
concept de pollution génétique
incertitude et ignorance concernant les effets à long terme
industrialisation de l'agriculture

. Référence aux précédents

49 Hargreaves, D. “ Protests against gene-modified crops spread ”, *Financial Times*, August 4, 1999

problèmes de maîtrise environnementale

. Le marqueur “ vache folle ”
pas utilisé

. Problèmes
risques environnementaux
conséquences en termes de santé

. Solutions
moratoire sur toute forme de dissémination

. Modalités d'action
campagnes de mobilisation de l'opinion publique
liste noire des produits contenant des OGM
recours devant le Conseil d'Etat
participation au Comité de biovigilance

2.1.1.3. Ecoropa

Créée en 1976 à Paris, l'association **Ecologica EUROPA** est un réseau européen de réflexion et d'action écologique. Son objectif général est de promouvoir une “ démocratie écologique ”.

Dans le manifeste préparé lors de la création de l'association, ses membres fondateurs déclarent soutenir toutes les initiatives politiques ou autres qui s'opposent :

- aux programmes nucléaires civils et militaires à l'Est comme à l'Ouest
- au maintien et à l'extension du modèle de production agricole et industriel des pays "développés" aussi bien chez eux que dans le Tiers-monde,
- à l'étouffement et à la dégradation des libertés fondamentales

Suite à une rencontre internationale organisée à Penhang en 1994, Ecoropa décide de travailler sur le dossier des OGM. Début 1996, elle entre dans une phase plus active en prenant en charge la partie française de “ l'appel des scientifiques pour un moratoire sur la dissémination des OGM ”. La force d'Ecoropa est sa capacité à mobiliser les scientifiques et à construire des réseaux dans ce milieu. L'association compte parmi ses membres des scientifiques comme Jean-Marie Pelt, qui occupent une place centrale dans l'espace médiatique.

Pour cette association, l'appel au moratoire sur l'utilisation commerciale des OGM se justifie compte tenu des grandes incertitudes relatives à l'impact des plantes transgéniques. Il ne s'agit donc pas d'une opposition de fond contre le génie génétique. Il faut arrêter le développement rapide de l'utilisation des OGM afin de donner aux scientifiques et aux instances réglementaires plus de temps pour mieux évaluer les impacts éventuels pour l'environnement et la santé publique.

“ Voilà! Le laboratoire, c'est clair que là il faut prendre ce temps. C'était pas pour bloquer comme on l'a souvent entendu dire la recherche, les passésistes contre le progrès. C'est pas vrai! Nous on est pour le progrès à partir du moment où il est contrôlé. ”

Une grande partie de l'argumentation se situe donc sur le terrain scientifique ou réglementaire. Côté

scientifique, on souligne les carences importantes d'une évaluation trop rapide des OGM, par exemple : la question de la transmission du gène de résistance aux antibiotiques et ses implications en termes de santé humaine, l'absence d'évaluation de la nature et de la toxicité des métabolites secondaires des herbicides comme le Round-up, utilisés sur des plantes résistantes à l'herbicide,... Côté réglementaire, l'argumentaire vise la "philosophie" sous-jacente à la réglementation, telle qu'elle est conçue dans les pays de l'OCDE. La réglementation a été construite par les promoteurs du génie génétique et elle vise à promouvoir l'utilisation des plantes transgéniques.

"A l'OCDE, on dit oui à une évaluation, à un contrôle des OGM tant qu'il n'y a pas de contraintes supplémentaires sur le commerce des OGM, donc, dès le départ, toutes les législations nationales des pays de l'OCDE ont comme marge de manœuvre le fait de ne pas mettre d'entraves au commerce des OGM par rapport à une évaluation et à une sécurité alimentaire en quelque sorte."

Bien au-delà des frontières de l'association, un tel argument trouve un écho assez large dans la communauté scientifique. Si J.M. Pelt agace souvent ses collègues, beaucoup le soutiendraient sur le terrain de la critique de la pratique de l'expertise avant 1997⁵⁰. L'association fonctionne beaucoup comme un réseau d'expertise alternatif. Elle conduit par contre très peu d'actions directes tournées vers le grand public, mais s'adresse plutôt aux leaders d'opinion, notamment les journalistes.

L'association Ecoropa s'est associée à Greenpeace dans la procédure de recours contre l'autorisation de culture du maïs BT 176. Dans cette affaire, son avocat est Corinne Lepage, l'ancien Ministre de l'Environnement qui a convaincu Juppé de ne pas autoriser la culture de ce maïs transgénique.

En mai 1999, Lepage, Pelt, Seralini et JB Durand (le PDG de Carrefour) se sont associés pour créer un comité d'experts indépendant sur le génie génétique, le CRI-GENE, fondé sur le modèle du CRII-RAD, l'association de contre-expertise dans le domaine nucléaire⁵¹.

Encart 4.3. Synthèse Ecoropa : cadrage et formes d'action

. Cadrage :

Critique de la société industrielle

Mobilisation en faveur d'une démocratie écologique

L'analyse des impacts sur l'environnement et sur la santé n'est pas suffisante.

Pressions des promoteurs des OGM qui conditionnent le cadre réglementaire.

. Référence aux précédents

50 Soulignons encore le rôle joué par les différentes controverses scientifiques. Elles nourrissent le sentiment d'une incertitude forte, liée à un manque de connaissances sur les impacts potentiels de la transgénèse. Pour une première approche, on pourra se référer au texte C. Marris qui aborde ces aspects (Noiville 1995). A l'INRA, une enquête conduite au printemps 1998 auprès d'une centaine de chercheurs (qui travaillaient sur les OGM) montrait que 35% d'entre eux étaient favorables à un moratoire sur la commercialisation des OGM. Faisant état de cette enquête au responsable des biotechnologies d'un grand groupe alimentaire international lors d'un entretien privé, ce dernier indiquait qu'à son avis, une telle enquête menée dans les services R&D de son groupe auraient montré que 70% des chercheurs sont favorables à un tel moratoire !

51 Créé en 1986 à la suite de Tchernobyl, le CRII-RAD vise à fournir une information scientifique indépendante sur l'état de la radioactivité.

. Le marqueur “ vache folle ”

. Problèmes

Carences de l'analyse des risques

Réglementation des OGM sous contrainte d'impératif commercial

. Solutions

Moratoire sur l'utilisation commerciale

. Modalités d'action

Appel au moratoire

Organisation des réseaux de scientifiques

Lobby auprès des relais d'opinion

Recours au Conseil d'Etat

2.1.1.4. *Les autres associations de protection de l'environnement*

Nous n'avons pas évoqué le rôle important que jouent d'autres associations de protection de l'environnement assez fortement mobilisées dans cette controverse.

France Nature et Environnement, principale fédération française des associations de défense de l'environnement⁵², s'est mobilisée plus tard sur le dossier des OGM. Une représentante de cette association siégeait à la Commission de Génie Biomoléculaire (CGB), mais sans que cela soit d'un effet significatif sur le fonctionnement de la CGB ni sur l'approche des OGM par la FNE. Avant de rejoindre les associations qui ont joué l'ouverture de la controverse publique, les responsables de la FNE ont utilisé les ressources d'une critique régulatrice interne⁵³. Ils ont donc essayé d'influencer la gestion publique des OGM à partir des positions de représentation de la FNE dans les instances officielles et des réseaux de relation de certains de ses membres. Les critiques portaient sur les pratiques de l'expertise en matière d'impact environnemental et sur les conditions d'information du public. Le durcissement de la controverse les a aussi conduit à descendre dans l'arène, intervenant surtout dans le domaine de l'information du public :

. la FNE a vivement critiqué les conditions d'organisation de la Conférence de Citoyens et a décidé de ne pas y participer, considérant que l'on avait mis “ la charrue avant les bœufs ” puisque le débat public était organisé après que l'autorisation de culture du maïs Bt 176 soit donnée ;

. elle a également lancé des actions de grande ampleur, sollicitant son réseau de militants :

- une action d'identification des lieux des essais de plantes transgéniques, mettant ainsi en évidence des manquements en termes d'information du public⁵⁴ ;
- des actions en partenariat avec les cantines scolaires afin de garantir un approvisionnement des écoles en repas exempts d'OGM.

52 Jusqu'en 1989, elle se nommait FFSPN, Fédération Française des sociétés de protection de la nature (FFSPN), créée en 1968. Pour une analyse du mouvement associatif de défense de l'environnement, voir (Noiville 1995).

53 La tradition d'inclusion des associations comme la FNE dans l'action publique (Noiville 1995) explique probablement que, dans un premier temps, la FNE ait privilégié la voie de la critique régulatrice interne. Notons aussi que ces associations interviennent aussi indirectement en fournissant des informations aux médias.

54 Les Préfets de 43 départements ont refusé de répondre aux questions concernant les sites des essais.

Agir pour l'Environnement, un collectif d'associations qui organise des campagnes sur différents thèmes est également intervenu, notamment en 1998 en organisant une campagne contre l'autorisation du maïs Bt 176. Plus de 60 000 cartes postales ont ainsi été envoyées aux députés et au Premier Ministre, leur demandant de renoncer à l'autorisation. Les Amis de la Terre, branche française de *Friends of the Earth* sont aussi présents en France, mais restent peu actifs.

Trois évolutions sont à noter concernant l'action des associations de défense de l'environnement (au sens large) sur les OGM :

1. les campagnes sur les OGM sont un terrain sur lesquels des associations ont appris la coopération. Sans qu'il y ait une forme de coordination explicite, les informations circulent et les différentes initiatives jouent des complémentarités entre les compétences des différentes associations.

“ Dans le mouvement associatif, vous avez des acteurs sociaux, FNE, MNLE, Mouvement National de Lutte pour l'Environnement, Greenpeace c'est les activistes. Ce qui change, c'est que, et notamment sur les OGM, il y a une coopération forte et que, tout compte fait, dans un certain nombre de cas, ce que les associations d'environnement obtiennent comme renseignements, ils les filent à Greenpeace qui s'en sert. C'est net. ”

“ Entre temps, les choses qui ont changé, c'est 1) les associations sont tout de même un peu plus structurées, 2) elles ne se conçoivent plus en terme de concurrence mais plutôt en terme de complémentarité.(...) ”

Progressivement, le front s'est durci et s'est reconstitué et s'est organisé. Organisé mais sur le mode associatif c'est-à-dire s'organiser sans qu'il y ait de stratégie commune, il y a une stratégie commune mais sans qu'il y ait de coordination systématique des tactiques. D'ailleurs, c'est très bien, les réseaux ça doit fonctionner comme ça. C'est une certaine idée des choses qui fait que les choses avancent. ”
(Responsable association environnement)

1. Le mouvement a essaimé. Autour des associations les plus importantes qui sont intervenues assez tôt dans la controverse, émergent d'autres groupes. Certains comme *ATTAC'OGM* font un pont entre la campagne sur les OGM et des mobilisations à vocation plus générale. D'autres utilisent, comme le collectif internet “*OGM Danger*” utilisent essentiellement les moyens du courrier électronique pour organiser des échanges d'information. D'autres encore sont organisées sur une base plus locale. Avec la diversification du mouvement, on observe une extension des forums de discussion et une diversification des moyens d'action.
2. enfin, une critique plus radicale se fait jour. A partir de 1998, à l'occasion de la Conférence Citoyenne, l'*Association Contre le Meilleur des Mondes Transgéniques* organise différentes interventions “coups de poing” qui marquent en France l'apparition d'un mouvement organisé qui s'oppose fondamentalement au développement des OGM⁵⁵

55 Pour une analyse rapide de ce mouvement, voir le chapitre 5.

2.1.1. Les suiveurs

2.1.1.1. *L'entrée en scène tardive de la FNSEA*

L'entrée en scène de la FNSEA est plus tardive. A vrai dire, la décision Juppé a tout déclenché. Jusque là, les inquiétudes n'avaient guère de possibilités de s'exprimer, les parties " modernistes " du syndicat imposant une " politique de l'autruche ". Compte tenu de la sensibilité de l'opinion en effet, moins on parlait des OGM, mieux cela irait. Dans cette situation, c'est le Président de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) , Jean-François Hervieu, qui prendra l'initiative d'une concertation au sein des Organisations Professionnelles Agricoles (OPA).

La revue *Chambres d'Agriculture* publie un dossier en mai 1997. L'introduction évoque l'affaire de l'Encéphalopathie spongiforme bovine qui a " *révélé une crise de confiance des consommateurs envers leur alimentation* ". JF Hervieu conclue le dossier en soulignant la nature contradictoire des enjeux. Sur le fond, les OGM sont considérés comme " *ouvrant de nouvelles perspectives pour une production dans de meilleures conditions* ". S'il estime nécessaire de clarifier les attentes de la société vis-à-vis de l'agriculture, Hervieu réaffirme le crédo de la FNSEA : la préservation de la capacité exportatrice nécessite des conditions de production qui restent compétitives. Les OGM doivent être encadrés rigoureusement, sur la base des données scientifiques précises. La CGB devrait élargir ses expertises aux aspects agronomiques. Quatre principes supplémentaires sont mentionnés :

- . la large diffusion des résultats des travaux de la CGB ;
- . la poursuite des expérimentations " en vraie grandeur, avec un suivi rigoureux lorsque les résultats sont incertains " ;
- . la définition des conditions d'information des consommateurs qui tiennent compte des difficultés pour repérer les OGM dans les produits transformés ;
- . la préservation de l'autonomie des producteurs et des transformateurs en constituant des pools économiques capables de négocier avec les détenteurs de brevets.

La concertation réalisée ensuite dans le cadre du Conseil de l'Agriculture Française (CAF) est animée par JF Hervieu. Elle réunit un groupe de responsables représentant les principales OPA : APCA, FNSEA, CNJA⁵⁶, CNMCCA. Le rapport du CAF, rendu public en juillet 1997, reprend et détaille les différents points du dossier publié dans *Chambres d'Agriculture*. Deux points connaissent notamment des modifications importantes :

- . l'information claire de la société, des consommateurs et des utilisateurs comporte deux aspects : (i) la communication pour " présenter objectivement les enjeux des OGM " et (ii) l'étiquetage fiable et réalisable ;
- . une décision prise au cas par cas par les pouvoirs publics, après évaluation scientifique transparente et après concertation avec tous les acteurs concernés, afin de juger de l'ensemble des enjeux sociaux,

56 CNJA : Centre National des Jeunes Agriculteurs
CNMCCA : Confédération Nationale de la Mutualité, du Crédit et des Coopératives Agricoles

éthiques et économiques.

La reprise en main du dossier par la FNSEA s'effectuera progressivement. Elle correspond à un changement de l'équilibre interne au sein du syndicat : sous l'influence des représentants des éleveurs notamment, la conviction d'une nécessité de communiquer largement et de s'engager dans le débat s'imposera. Didier Marteau, qui sera alors le porte parole de la FNSEA reprendra le cadrage du problème et les propositions de solution élaborées au sein du CAF. Il mettra notamment l'accent sur la nécessité “ *d'instaurer un dialogue permanent entre producteurs et consommateurs* ” (Noiville 1995).

La position sur l'étiquetage est un élément marquant qui, au moment où elle est prise, décale fortement la FNSEA par rapport aux firmes de l'agro-fourriture. Cette position est elle aussi très liée au contexte général et au précédent de la vache folle. Pour les producteurs de viande bovine en effet, l'étiquetage et la traçabilité ont permis de restaurer la confiance et de stabiliser les marchés. Pour les OGM, ces organisations vont progressivement expérimenter une solution similaire, même si le problème est très différent. Ainsi, proposent-ils d'emblée la solution de l'étiquetage alors qu'ils estiment que les OGM ne comportent pas de risques pour la santé, mais formulent très tôt le principe du droit à l'information du consommateur :

“ On sent que l'agriculture française et l'industrie agro alimentaire ont globalement une image qui se dégrade et on ne souhaite pas que cela continue. Et donc, c'est de là qu'on dit qu'il faut, les gens veulent comprendre, ils veulent être informés et donc l'étiquetage est un des moyens d'informer. La première chose c'est que les gens soient informés, qu'on puisse tenir compte de la position des acteurs concernés. ” (X, APCA)

Après la Conférence de Citoyens, la FNSEA sera l'artisan d'un projet de recherche sur une filière non OGM. Ce projet est placé sous la responsabilité scientifique de l'INRA. 34 organisations sont réunies autour de ce projet. En dehors des partenaires habituels (les nombreux syndicats agricoles spécialisés, les syndicats de la première transformation et les administrations concernées), on note la participation de : l'Association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA), la Fédération du Commerce et de la Distribution (FCD) et quatre associations de consommateurs (CLCV, ORGECO, UFC/Que choisir ?, UFCS)⁵⁷.

Encart 4.4. Synthèse FNSEA : cadrage et formes d'action

. Cadrage :

Différents avantages sont à attendre des OGM. Mais une série de conditions sont à satisfaire pour répondre aux problèmes posés. Ces conditions étant posées, la FNSEA n'est pas opposée, a priori, aux plantes transgéniques et au progrès potentiel qu'elles représentent dans les domaines agricoles et alimentaires.

. Référence aux précédents

57 Pour une brève présentation du projet, voir “ Filières ‘non OGM’. Savoir avant d'agir ”, L'information Agricole, n°718, janvier 1999.

La vache folle

. Le marqueur “ vache folle ”

“ Les agriculteurs ne souhaitent pas être placés une fois de plus sur le banc des accusés. Nous avons très mal vécu les accidents survenus récemment (ESB, utilisation d’hormones,...).

. Problèmes

risque d’image pour l’agriculture

risques environnementaux

contraintes d’ordre agronomique (parcellaire, gestion des repousses,...)

dépendance à l’égard des multinationales, pratiques commerciales discutables

brevets, gestion privée des ressources génétiques

. Solutions

propositions du CAF, 7/97

un effort de communication important pour présenter objectivement les enjeux des OGM

un étiquetage fiable et réalisable

un accroissement de l’effort de recherche français pour préserver l’indépendance de l’agriculture

Marteau (1998)

Amélioration du dispositif d’évaluation des risques et approfondissement du système de biovigilance

Renforcement de l’information des consommateurs et des professionnels

Instauration d’un environnement juridique préservant la liberté de choix et d’action des agriculteurs

Soutien de notre recherche et de nos filières agricoles dans la compétition internationale

. Modalités d’action

Lobby

Présence forte dans les instances de concertation (Comité de biovigilance, notamment)

Projet “ filière non OGM ”

2.1.1.2. La fermeté des associations de consommateurs

En France, 20 associations sont actuellement agréées pour défendre les intérêts des consommateurs⁵⁸.

Elle sont un double niveau d’activité :

. au niveau national : analyse et préparation de rapports sur des sujets variés, représentation des consommateurs dans des instances gouvernementales ou des organisations privées ;

. au niveau local : avis et assistance à leurs membres.

Le mouvement de consommateurs est très éclaté. Avec 80 000 membres, UFC⁵⁹-Que Choisir est l’association la plus importante. C’est peu si on compare aux associations d’autres pays de l’Union Européenne : au Royaume-Uni, la Consumers’ Association revendique 750 000 membres ; aux Pays-Bas, le Consumentenbond 650 000.

Certaines associations ont un pouvoir d’influence important grâce à la publication de journaux très largement diffusés : Que Choisir, publié par l’UFC compte 3 millions de lecteurs ; la revue “ 60 millions de consommateurs ” doit en compter autant.

Après une période de croissance forte dans les années 1980, le mouvement de consommateurs cherche actuellement un second souffle. Le “ marché ” de la défense des consommateurs a en effet changé :

⁵⁸ Pour être agréées, les associations de consommateurs doivent pouvoir revendiquer au moins 10 000 membres. L’agrément donne droit à des subventions publiques et la possibilité de représenter les consommateurs dans différentes organisations officielles.

⁵⁹ Union Française des Consommateurs.

avec plus de transparence des textes qui organisent la défense des consommateurs, un comportement plus responsable des firmes industrielles et la généralisation des activités de médiation, les associations recherchent les moyens d'une action renouvelée. Le problème des règles de représentation, qui accentue l'éclatement du mouvement associatif est également remis en question par les organisations les plus importantes.

Dans ce contexte, les questions liées à la sécurité alimentaire constituent un enjeu de premier ordre. L'UFC a par exemple joué un rôle important, mais peu suivi, d'alerte sur le cas de la vache folle. Il n'est pas surprenant que le précédent de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) soit fréquemment évoqué à propos des OGM :

“ Vous avez quand même un parlementaire qui était bien au courant, c'est le Professeur Cabrol, il y a quatre ans le professeur Cabrol disait : “ Non, non, ça posera aucun problème. Les consommateurs avaleront ça comme ils avalent le reste. Ça ne posera aucun problème. ” C'est une réaction de mandarin. “ Moi je suis au courant, puis c'est suffisant. Moi, je prends les garanties. ”

Et c'est un peu ce qui s'est passé aussi avec l'ESB au niveau communautaire. Au début les commissaires disaient : “ Mais nous avons fait notre travail, on n'avait pas à en informer la population. Du moment qu'on avait en notre âme et conscience fait le boulot. ”

Or, le boulot ils ne l'avaient pas fait. Ils avaient, si, pris des décisions mais des décisions qui allaient dans un sens économique et financier, qui défendaient des intérêts économiques et financiers et non pas les intérêts de santé publique. Ils sont malins ! ”

“ L'ESB c'est un accident industriel avec peu de conscience et une grande déréglementation en Angleterre qu'a fait qu'il n'y a pas eu de contrôles. Les industriels n'avaient pas comme objectif de contaminer tout le cheptel bovin, c'est pas leur intérêt.

Mais ils n'ont regardé que leurs intérêts économiques, ils ne sont pas allés plus loin pour le reste. Donc, c'est vraiment un gros accident industriel et avec l'arrivée des OGM qui vont déclencher et amplifier ce phénomène d'industrialisation, les gens se posent des questions et nous on est là et on veut ralentir le processus.

On ne veut pas s'y opposer, mais il faut qu'il y ait une meilleure maîtrise, un meilleur contrôle. ”

Avec l'UFC, l'une des revendications les plus importantes du mouvement de consommateurs est le droit à l'information. Mais cette information et les débats viennent bien tard. D'ailleurs, Mme Nicoli considère que, sans cette crise de la vache folle, les OGM seraient probablement passés dans la consommation très discrètement :

“ A mon avis, les pro transgéniques n'ont pas eu de chance parce que le débat sur le transgénique est arrivé après l'ESB. Je suis sûre qu'il y aurait pas eu l'affaire de l'ESB, ça passait comme une lettre à la poste, personne ne se rendait compte de rien. Ils auraient continué à faire en sorte qu'il n'y ait pas de débat. Ce qu'il y a, c'est qu'avec l'affaire de l'ESB, tout le monde a été en état de choc. ”

Concernant les OGM, l'UFC ne nourrit pas une opposition de fond. Mais les OGM proposés ne présentent pas d'intérêt pour le consommateur. Or, des risques subsistent. Comme d'autres associations, l'UFC a deux revendications fortes :

. le contrôle des OGM doit être effectué par une instance indépendante des intérêts économiques. La création de l'AFSSA correspond en principe à cette revendication, mais en bon Saint Thomas, l'association attend de voir les effets de cette réforme avant de se prononcer ;

. les consommateurs doivent pouvoir exercer leur liberté de choisir entre la consommation des OGM et celle de produits sans OGM. Pour ce faire, il est nécessaire d'organiser l'étiquetage et la traçabilité des filières. M.J. Nicoli explique l'importance de ces revendications, soulignant au passage que Greenpeace se porte sur ce terrain, mais sans en voir la portée réelle.

“ Le fait de dire, au départ on veut un étiquetage et une traçabilité, les écolos et Greenpeace nous disaient “ vous voyez ça par le petit bout de la lorgnette ”. Or, aujourd'hui, Greenpeace a compris que l'étiquetage, c'est une petite chose mais, à partir de l'étiquetage, on peut arriver à imposer une traçabilité, une transparence d'une filière entière. Et ça, ils ne l'avaient pas compris au début. Ils pensaient que je m'arrêtais au petit truc de l'étiquetage qui n'est pas d'ailleurs fondamental parce que les informations données sur une étiquette, ce n'est pas toute l'information ; il faut que l'on ait une banque de données avec tous les produits qui vont être modifiés pour qu'on puisse le jour où il faudra faire des recherches, qu'on ait cette banque de données ; mais l'étiquetage oblige les industriels, oblige la grande distribution à se remettre en cause parce qu'il y a une réglementation. S'ils donnent de fausses informations ou font de la publicité mensongère, on peut les épingler. Greenpeace n'a pas cette formation là. Eux, ils agissent différemment mais quand ils s'aventurent sur certains secteurs, comme les listes qu'ils ont fournies, ce n'est pas trop leur job et, là, ils se sont un peu plantés. ”

Le terrain de la sécurité sanitaire des aliments est propice à une action en profondeur. L'enjeu est aussi de rapprocher les mouvements de consommateurs des agriculteurs, ce qui n'est pas habituel. Par une meilleure compréhension mutuelle, le pari est celui d'une meilleure prise en compte des préférences des consommateurs dans les choix de production. Les associations de consommateurs considèrent en effet que l'évolution des méthodes de production et de distribution a entraîné une forte baisse de la qualité des produits agricoles, surtout pour les produits frais. Les associations de consommateur veulent intervenir en amont pour éviter que cette mauvaise utilisation des innovations technologiques ne se reproduise dans le cas des OGM. C'est pourquoi plusieurs associations de consommateurs acceptent de participer au projet de filière non OGM lancé par la FNSEA et participent régulièrement à des discussions avec ce syndicat.

Les rapprochements avec la Confédération Paysanne ou avec le mouvement écologiste se font plus difficilement. D'une part, les grandes associations de consommateurs s'en tiennent à une position centrée sur les questions directement liées aux intérêts de leurs mandants et se refusent aux “montées en généralité” et à une critique plus radicale des multinationales et du mode de développement des OGM. De plus, Elles ressentent les revendications des associations de protection de l'environnement concernant l'environnement comme une intrusion sur leur propre terrain !

Encart 4.5. Synthèse UFC-Que Choisir : cadrage et formes d'action

. Cadrage :

Sécurité sanitaire des aliments

Compte tenu que des incertitudes subsistent, il faut appliquer le Principe de précaution

. Référence aux précédents

nombreuses références au cas de la vache folle

. Le marqueur “ vache folle ”

Les instances de contrôle européennes ont privilégié les intérêts économiques à court terme.

. Problèmes

Risques Manques d'information Manque d'intérêt des OGM pour les consommateurs . Solutions Droit à l'information et au libre choix du consommateur Réforme du système de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments Responsabilité des producteurs en cas de dommage Partenariat avec les agriculteurs pour faire valoir les préférences des consommateurs en amont des processus. . Modalités d'action Utilisation de la revue " Que choisir " Test de détection des OGM sur des produits alimentaires Lobby auprès de la grande distribution
--

2.1.2. La réaction des promoteurs : industrie des semences et des biotechnologies

La première réaction de l'industrie fut d'interpréter la situation de " crise " comme un problème de communication. C'est donc tout d'abord dans le cadre de leurs syndicats professionnels (GNIS, CFS et UIPP) que les entreprises des secteurs de la semence et de l'agrochimie vont réagir à la situation préoccupante qui résulte de la décision Juppé. La première initiative est de préparer un " Livre Blanc " (Les plantes génétiquement modifiées – Une clef pour l'avenir) afin d'informer les différents relais d'opinion et le grand public sur les " enjeux " des OGM. Le livre est publié en novembre 1997.

La logique en est simple : les biotechnologies suscitent l'intérêt du grand public, mais celui-ci manque d'information. D'où la confusion qui règne dans les esprits. Et de citer les différents sondages qui attestent de cet état ((Ed.) 1999):

" 63% des français déclarent ne pas savoir ce que sont les biotechnologies " (Sondage IDDEM, 1997)
et donc

" 60% des français sont inquiets par rapport aux aliments génétiquement modifiés " (Sondage Sofres, 1997)

C'est donc très logiquement que l'industrie décide de communiquer car " les informations disponibles sont la plupart du temps mêlées à des considérations polémiques, peu propices à une appréhension sereine du sujet ". Comme l'indique le communiqué du 21/11/97 qui annonce la publication du " Livre Blanc ", il revient aux " entreprises responsables " de répondre au besoin patent des consommateurs d' " en savoir plus ".

Sur le fond, le message est simple. Les outils du génie génétique présentent des atouts indéniables au service du développement durable. Le choix de leur application dans l'agriculture et dans l'alimentation est un enjeu majeur. L'équation [protection de l'environnement, croissance démographique, et faim dans le monde] ne trouvera de solution que dans l'utilisation de ces techniques. Le rapport insiste aussi sur l'encadrement réglementaire sans précédent dont bénéficient ces techniques, ce qui garantit toutes les conditions d'une mise en œuvre sereine de cette nouvelle " révolution verte ".

La première réponse de l'industrie est donc intéressante car l'industrie n'évoque pas, comme on le voit souvent, l'irrationalité du public, mais seulement un malentendu. Certes, les sondages révèlent une attitude négative, mais celle-ci résulte d'une incompréhension. Sur le fond, le "public" est rationnel et ne peut donc pas passer à côté de cette "révolution". Il faut donc lui apporter la bonne information.

Mais au passage, ces organisations rappellent les positions de la FIS et de l'ASSINSEL, au Congrès Mondial des semences de mai 1997 (Livre Blanc, p.63):

. lorsque le produit génétiquement modifié est substantiellement équivalent aux produits existants, l'étiquetage n'est ni nécessaire ni techniquement justifié ;

. s'il n'y a pas équivalence en substance, le nouveau produit devra être étiqueté de façon appropriée pour indiquer la caractéristique ou propriété alimentaire qui le différencie (composition, valeur nutritionnelle ou utilisation prévue)

En reproduisant ces positions dans leur livre blanc, les organisations signataires indiquent qu'elles adhèrent, en matière d'étiquetage, à une position très proche de celle défendue par les Etats-Unis, qui sont opposés à l'utilisation de la mention "OGM" sur les étiquettes. Pour eux, l'étiquette ne doit comporter que des éléments caractérisant le produit, pas le procédé. Il n'y a pas lieu de faire des OGM une catégorie à part, mais il faut seulement indiquer quand les produits ont subi des modifications importantes. La conception de l'information n'est donc pas celle du "droit à l'information" pour le consommateur, mais de l'utilisation de l'information pour changer l'attitude.

L'initiative du "Livre Blanc" traduit donc bien un sentiment très largement partagé chez les promoteurs des OGM. Celui d'un débat faussé par un appel à des éléments passionnels où les arguments de raison ont finalement peu de place. La phase vive de la controverse n'a fait que renforcer ce sentiment, l'industrie ayant réalisé qu'il ne lui est pas possible de faire passer ses informations et d'assurer l'existence de ses arguments dans le débat public.

" Parce que comme on est dans une espèce de passion, un sujet un peu passionnel, la communication est toujours maintenant caricaturale. Le problème que l'on a, aujourd'hui, c'est que vous avez les pour, vous avez les contre. Et donc, quelque part, ce n'est pas un débat très sain. Parce que quand vous traitez un sujet en terme d'affrontement, ce n'est pas le meilleur moyen d'apaiser les passions. " (X, Limagrain, janvier 1999)

Même les grands groupes, tel Monsanto qui a lancé une vaste campagne juste avant la Conférence de Citoyens, font le constat amer de ces difficultés⁶⁰. Devant une telle incapacité à influencer le cours des arguments dans l'arène publique, ils vont progressivement rechercher d'autres moyens d'action qui leur permettent de défendre leurs valeurs et leurs intérêts.

C'est l'analyse que fait le groupe Novartis après la décision Juppé. N'ayant pas la possibilité de

⁶⁰ Paradoxalement, le bilan de la campagne de Monsanto en France fait plutôt apparaître des éléments positifs. Les individus des catégories socio-professionnelles supérieures (CSP+), cible prioritaire de Monsanto, qui ont vu la publicité ont une opinion plus favorable que ceux qui ne l'ont pas vue. Parmi les 7 thèmes de la campagne, les deux idées qui ont le plus marqué sont " la limitation de l'utilisation des produits phytosanitaires " et " l'impact au niveau du tiers monde " (X, Monsanto, février 1999).

s'adresser au grand public pour le convaincre, il faut jouer sur les relais d'opinion et sur les responsables politiques. C'est donc la voie d'actions de lobby, en profondeur, qui est ainsi choisie.

“ On s'est dit, le public on ne peut pas l'aborder. (...) de toute façon si c'est nous qui nous exprimons directement vis à vis de ce public, on n'est absolument pas crédibles. On est juge et partie puisque c'est nous qui avons mis au point le truc, on ne nous croira pas. ” (X, Novartis, février 1999)

La recherche de coopération avec d'autres acteurs, notamment les associations de consommateurs et les agriculteurs est également une voie qui se dégage progressivement. En effet, dans l'analyse des formes de mobilisation, les industriels distinguent très clairement les associations de consommateurs des groupe de défense de l'environnement du type Greenpeace ou Ecoropa. Le discours des associations de consommateurs apparaît très clairement comme la revendication nette et précise de la garantie du choix des consommateurs. Par contre, avec les organisations comme Greenpeace ou Ecoropa, le dialogue constructif semble impossible car pour elles :

“ le fonds de commerce, c'est justement la contestation.. (...) Quoique l'industrie fasse, quoique les autorités fassent, il y aura toujours des revendications parce que s'ils n'ont plus rien à revendiquer, ils n'ont plus de visibilité. ” (X, Monsanto, février 1999)

Cependant, la recherche de nouvelles alliances suppose de changer de position sur l'étiquetage des produits.

Encart 4.6. Synthèse industrie des semences et des phytosanitaires : cadrage et formes d'action

. Cadrage :

Les OGM sont la clef de *l'avenir*. Le génie génétique présente des atouts indéniables au service du *développement durable*. C'est aussi un enjeu majeur en termes de rapports de forces stratégiques et économiques.

. Référence aux précédents

les biotechnologies s'inscrivent dans la continuité des rapports de l'homme à a nature (“ la fermentation, dont le principe relève de la biotechnologie, était utilisée dès l'Antiquité ”), révolution verte (augmentation des rendements, progrès dans les techniques culturales et baisse des prix à la consommation).

. Le marqueur “ vache folle ”

“ Il faut noter que la confiance accordée aux pouvoirs publics est moins érodée au Japon et aux Etats-Unis, pays où l'opinion n'a pas connu le traumatisme de la vache folle ou celui du sang contaminé. ”

. Problèmes

“ Le risque majeur d'isolement affleure dès aujourd'hui pour *l'Europe*, à l'heure où l'Amérique du Nord, mais aussi l'Asie, se sont engagées dans les applications agronomiques des biotechnologies. L'Europe dispose pourtant d'atouts majeurs (...). Cependant, si la situation de blocage devait perdurer, les conséquences pour nombre de sociétés du secteur en Europe pourraient être sérieuses. ”
La confiance du consommateur est ébranlée.

. Solutions

Une information approfondie s'impose.

. Modalités d'action

Communication (relais d'opinion, grand public)
Contacts directes avec le public (numéros verts, Internet,...)
Meilleure connaissance des mouvements d'opinion

2.2. Acteurs, mouvements et arènes : les relations de coopération/compétition dans le cadrage du problème

Plusieurs observations s'imposent, concernant les caractéristiques de la controverse :

1. la controverse ne se caractérise pas par l'affrontement de deux camps, l'un proche des scientifiques s'appuyant sur des arguments rationnels et l'autre relevant d'une lecture socio-politique de l'impact des OGM. Les positions sont beaucoup plus diversifiées ;
2. la controverse ne porte que partiellement sur le risque. L'enjeu est celui d'un cadrage plus global de la politique publique sur les OGM, cadrage qui englobe une représentation des bénéfices potentiels des OGM, des principes de gestion de l'incertitude, ainsi qu'une conception de la maîtrise sociale de l'innovation technologique.
3. Le mouvement social qui se constitue dans la controverse sur les OGM est marqué par une *grande diversité des organisations*. Ces organisations ont des objectifs, un cadrage des problèmes et utilisent des moyens d'action très différents.
 - 3.1. *Les “ émergeurs ” et les réactifs* : les “ artisans de la mobilisation ” (Greenpeace, Confédération Paysanne, Ecoropa) ont développé des stratégies visant à porter le débat sur la scène publique. Remettant en cause les politiques des OGM, la seule façon de faire pression sur les “ propriétaires du dossier ” était de le porter sur d'autres arènes : l'arène publique et l'arène juridique, notamment. Le rôle essentiel joué par Greenpeace dans la mise sur agenda du problème est lié à sa grande aptitude à jouer avec le système médiatique. C'est lié aussi au fait que, contrairement aux associations traditionnelles de défense de l'environnement, l'audience et les ressources de Greenpeace dépendent de sa capacité à attirer l'attention des médias sur ses campagnes. Pour d'autres organisations, la stratégie a été plus réactive. C'est le cas notamment de la FNSEA, qui n'est entrée dans le débat qu'après que la controverse fut portée sur la scène publique. Ne pas être présent dans ce débat eût alors été trop dangereux pour le syndicat ;
 - 3.2. *Cadrage large/ Cadrage étroit* : les *émergeurs* définissent les enjeux des OGM de façon assez globale, faisant des liens entre les OGM et d'autres enjeux et proposant une lecture politique de l'impact des OGM en termes de domination économique (pour la Confédération) ou en terme de démocratie écologique (pour Greenpeace et Ecoropa). Plus que Greenpeace, la Confédération utilise avec succès les différents mécanismes de l'alignement de cadres cognitifs, comme en atteste la campagne sur la “ mal bouffe ”. Elle globalise le sujet. Les *réactifs* ont généralement un cadrage plus étroit qui s'inscrit aussi dans une logique

économique plus libérale et de défense des intérêts catégoriels. L'identité des associations de consommateur freine une conception politique de leur action sur les OGM. La revendication porte dans ce cas sur un principe fondamental : le *droit des consommateurs à l'information*. Pour la FNSEA, le risque d'image pour les agriculteurs et pour leurs produits est fort ; la solution est une plus grande transparence.

- 3.3. Ces organisations diffèrent aussi considérablement dans leurs *modalités d'action*. Les émergeurs jouent de toutes les stratégies possibles pour maintenir le problème sur la scène publique. Greenpeace et la Confédération Paysanne ont des stratégies d'actions “ coups de poing ”, n'hésitant pas à s'engager dans la désobéissance civile afin de créer l'événement. Les campagnes de destruction des essais de plantes transgéniques en est un exemple. Elles lancent également une bataille juridique, avec le recours au Conseil d'Etat. Avec ses “ listes noires ”, Greenpeace met l'ensemble des filières de production sous surveillance. Mais ces organisations participent aussi aux forums institués lorsqu'elles y sont invitées (Comité de Biovigilance, Conférence de Citoyens,...). La FNSEA utilise des moyens d'action beaucoup plus conventionnels, ce qui s'explique à la fois par son identité et par ses ressources. Elle se positionne plus comme co-gestionnaire des OGM que comme lanceur d'alertes externes. Deux exemples montrent bien la différenciation avec la Confédération Paysanne :
 - 3.3.1. Le problème de la dépendance des agriculteurs vis-à-vis des grandes multinationales de l'agro-biotechnologie : la réponse des réseaux proches de la FNSEA est la création de Biogemma⁶¹, puis celle de Génoplante ;
 - 3.3.2. Le problème de l'étiquetage et de la traçabilité : la FNSEA lance le programme de recherche sur les filières sans OGM qui fédère de nombreux acteurs (mais pas les “ émergeurs ”), avec l'appui du ministère de l'Agriculture et de l'INRA.
4. Ces organisations ne sont pas spécialisées mais intègrent les OGM parmi de nombreux autres thèmes. Ce sont donc en général des organisations “ inclusives ”.
5. En dépit des différences nettes mises en évidence, il convient de souligner quelques constantes fortes :
 - 5.1. Ces organisations ne remettent pas en cause les OGM en tant que tels mais critiquent leur mode de développement. Elles mettent toutes en exergue l'incertitude des OGM qui tient à leur grande nouveauté. Par rapport au cadrage traditionnel (“ les OGM s'inscrivent dans la continuité de l'amélioration des plantes ”), c'est une différence fondamentale ;
 - 5.2. Elles défendent toutes une version extensive de l'étiquetage, beaucoup plus large que celle

61 Par deux grandes coopératives, Limagrain et Pau-Euralis (toutes deux présidées par des agriculteurs qui jouent un rôle important à la FNSEA au plan national) et les organismes financiers qui sont aussi contrôlés par la FNSEA (Unigrain et Sofiprotéol).

prévue par le Règlement européen⁶² puisqu'il s'agit d'un *droit à l'information* lié au processus de production, quelles que soient les caractéristiques du produit. L'objectif est de permettre au consommateur d'exercer pleinement son libre choix, sans borner ses possibilités par une analyse physico-chimique⁶³ ;

- 5.3. Elles appellent toutes à une plus grande transparence, à une expertise indépendante et à plus grande prise en compte des impacts environnementaux des OGM.
6. Dans son ensemble, le mouvement a plutôt tendance à s'amplifier. Les groupes mobilisés ont plutôt tendance à développer leur action et on assiste régulièrement à l'entrée de nouveaux acteurs, phénomène que nous avons évoqué précédemment (2.1.1.4). Le phénomène nouveau dont il est difficile de mesurer l'impact est l'apparition d'une aile radicale, qui rejette en bloc l'utilisation des OGM

62 Le Règlement 97/XX " Nouveaux Aliments " n'impose une obligation d'étiquetage que pour les OGM ou les produits dérivés qui ne sont pas substantiellement équivalents. Il ne vise pas par exemple les produits issus d'animaux ayant eux-même consommé des OGM.

63 Cette possibilité peut viser des choix de consommation qui tiennent à des raisons éthiques ou religieuses, mais ne s'arrête pas là. Virtuellement, c'est la possibilité donnée aux consommateurs/citoyens d'exercer, par leur comportement d'achat, un pouvoir d'influence sur les trajectoires de développement des OGM.

3. LA CONTROVERSE DANS L'ARÈNE PUBLIQUE : ANALYSE LEXICALE DES ARTICLES DE PRESSE⁶⁴

L'importance des médias comme l'un des forums les plus importants de la scène publique est fréquemment soulignée. Il est donc tentant d'utiliser ce support comme l'un des moyens qui nous permettra de décrire et d'analyser la controverse publique sur l'utilisation des OGM dans l'agriculture et dans l'alimentation. Pourtant, un tel projet n'est pas exempt de critiques, tant le rôle des médias est aujourd'hui mis en question. Les médias ne constituent pas seulement un forum où viennent s'échanger des idées et se confronter des arguments. Collectivement, la presse constitue un acteur qui joue un rôle déterminant dans l'émergence des controverses publiques. Sans un intérêt soutenu et renouvelé des journalistes pour un sujet, les efforts des groupes de mobilisation pour porter le débat sur la scène publique restent vains. D'ailleurs, les groupes d'intérêt l'ont bien compris et certains d'entre eux s'emploient surtout à créer des événements afin de susciter l'intérêt des journalistes. Mais aussi, l'idée du rôle des médias dans l'amplification des risques alimentaires semble aujourd'hui acquise dans les milieux scientifiques, administratifs et politiques, probablement installée dans les esprits par quelques affaires malheureuses comme celle des lysteria dans le fromage au lait cru de l'entreprise Le Petit au printemps 1999.

Avec notre analyse lexicale de la presse, l'objectif est de reconstruire l'image de ce qui a circulé dans l'arène publique, au cours de la controverse. Certes, ce qui est repris et amplifié par les médias est généralement bien différent de ce qui circule dans des milieux professionnels, dans les ministères, dans les comités d'experts ou dans les réunions des différentes associations qui participent à la controverse sur les OGM. Il serait bien naïf de considérer que les médias ne constituent qu'un reflet et non un filtre. D'ailleurs, il est bien connu que le traitement d'un problème dans une rédaction est différent dès lors que celui-ci est perçu comme un " problème de société ". Avant la controverse, le thème des " OGM " était conçu comme une affaire de spécialiste et n'intéressait guère les rédacteurs en chef. Avec le basculement sur la scène publique, tout change . Catherine Vincent, journaliste scientifique au journal *Le Monde*, en a fait l'expérience :

" La question des OGM est apparue plus intéressante pour les rédacteurs en chef, dès qu'elle est devenue un sujet de société. Dans un journal d'information générale, il faut convaincre de l'intérêt d'un sujet scientifique qui, au sein d'une rédaction, est du domaine des experts. Plus l'aspect sensationnel sera accentué, plus le message passera facilement.(...) " (Noiville 1995)

D'ailleurs encore, la revue scientifique *Nature* ne publie-t-elle pas dans ses colonnes prestigieuses des articles qui ne sont pas d'un grand intérêt sur le plan du développement des connaissances, mais qui

⁶⁴ L'analyse lexicale complète, présentant la méthodologie et les résultats détaillés, fait l'objet du rapport annexe 1.

participent à la renommée de la revue car ils nourrissent de grandes controverses publiques. On l'a vu sur la vache folle, on le voit aussi sur les OGM (voir par exemple le traitement des travaux sur le Monarque).

Ces phénomènes sont connus, peut-être pas assez, mais ce n'est pas ici notre objet. Nous nous intéressons à la résultante.

A travers une analyse des articles de presse publiés depuis début 96 et autour de la Conférence de citoyens (juin/juillet 1998), on souhaite analyser le réseau de la controverse sur les OGM sur différents aspects :

Quels thèmes sont associés aux plantes transgéniques ? Quelle est leur évolution dans le temps ?

Evolution du réseau de controverse au fur et à mesure de son développement, et en fonction des décisions publiques sur le sujet : modification du discours des acteurs (montée en généralité), modification structurelle du réseau (relations entre les acteurs), etc ...

Dans ses objectifs généraux, cette analyse est comparable à celle réalisée au niveau européen par l'équipe coordonnée par Gaskell, Bauer et Durant (Noiville 1995). Elle en diffère par plusieurs aspects essentiels :

- . le champ : nous traitons des OGM en France alors que les travaux de Bauer et al. portent sur les biotechnologies dans différents pays d'Europe. Nous ne bénéficions pas de l'avantage lié à une approche comparative, mais nous pouvons faire un travail en profondeur que l'approche européenne ne permet pas ;

- . la méthode : dans le travail de Bauer et al. procèdent à partir d'un travail de codage très précis, mais ne conservent pas les textes entiers. Au contraire, nous préservons la possibilité de retour au texte. Tous les textes sont donc numérisés et font l'objet de traitements basés sur des logiciels d'analyse lexicale⁶⁵. Ces traitements permettent de nombreuses analyses qui vont des index unitermes, au classement des termes indexés dans des répertoires et à divers traitements concernant les réseaux de termes associés. En outre, de tels outils offrent une fonctionnalité de type " gestionnaire électronique de documents ", dans la mesure où il est toujours possible de revenir vers les textes originaux.

3.1. Analyse chronologique : la distribution des articles dans le temps

La distribution des articles de presse dans le temps montre une nette évolution de la couverture du sujet.

Avant novembre 1996, la couverture peut être qualifiée de sporadique : le thème des OGM n'est pas couvert de façon suivie. Les sujets abordés sont généralement spécialisés et reflètent l'actualité scientifique et réglementaire. A partir du mois de novembre, la couverture augmente de façon très significative, ce que reflètent clairement les graphiques 1 et 2. Ce changement quantitatif s'accompagne d'un changement qualitatif. Les OGM font l'objet d'un suivi systématique par certaines

⁶⁵ Bien qu'utilisant les mêmes outils, notre méthode d'analyse se distingue donc de celle utilisée par de Looze et al. (1999) puisque ces auteurs ont travaillé sur les notices bibliographiques alors que nous travaillons sur les textes entiers.

rédactions, mais aussi, le traitement du sujet est différent. Dorénavant, les OGM ne constituent plus un sujet de spécialiste, abordé de façon très segmentée (soit scientifique, soit réglementaire, soit économique,...). Les connexions entre OGM et autres thèmes de société deviennent courantes, et des articles ou des dossiers faisant un point transversal sur les OGM et abordant les différentes facettes du sujet apparaissent fréquemment.

La publication du dossier OGM du journal Libération, en date du 1 novembre 1996, avec le titre de couverture “ Alerte au soja fou ” est un bon indicateur de ce changement. Cette publication alors que la controverse est en train de changer de nature. En effet, les OGM, qui n’avaient jusque là en France de réalité tangible que par les essais font leur entrée dans les ports européens. Le soja américain, pour lequel aucun étiquetage n’est prévu, est sur le point d’entrer dans de nombreux aliments européens sans que les consommateurs puissent choisir d’en acheter ou non puisque l’étiquetage de ces produits n’est pas prévu. Les actions des associations qui, comme Greenpeace, sont sur le sujet depuis de nombreuses années prennent alors du relief. Les journalistes perçoivent qu’elles font échos à des préoccupations diffuses mais très présentes dans la société. Le lien qui est fait entre OGM et vache folle par cette formule lapidaire cristallise ces préoccupations en même temps qu’il permet “ d’étiqueter ” le problème. Cette formule met en effet en exergue l’impact des OGM sur la santé humaine non pas sur la base de l’évidence scientifique mais en se référant à un précédent similaire. La puissance de la formule tient à sa capacité à faire le lien entre les OGM, problème nouveau et méconnu et un précédent qui a été au cœur d’une expérience collective, la crise de la vache folle ; la formule permet d’en dire long en très peu de mots.

L’augmentation du nombre d’articles résulte de deux phénomènes complémentaires :

1. l’intensité de l’actualité des OGM résulte tout d’abord du fait que l’on prête une grande attention au sujet. Dans ce sens, un événement particulier n’a d’existence qu’au sein d’une séquence. Comme l’indiquent Molotch et Lester, “chaque fait prend sa signification du contexte dans lequel il est situé ” (Noiville 1995). Mais, inversement, la chronique des événements contribue à la construction du contexte. Ainsi, passé et futur ne sont pas dessinés une fois pour toutes car des éléments nouveaux contribuent à donner du sens au passé. Dans cette dynamique de création des événements, les médias jouent un rôle important. Dans ce cadre, on ne peut pas considérer que les médias constituent le simple reflet d’une réalité car, précisément, ils contribuent à la créer. Cependant, prétendre que les médias construisent la réalité est probablement exagéré. Ils jouent plutôt un rôle de catalyseur⁶⁶.
2. La mise en public du débat et l’extension des réseaux de controverse provoquent une inflation de l’offre de “ faits ” disponibles. Les militants de Greenpeace s’enchaînent sur les cargos

⁶⁶ Avec une telle position, nous sommes assez proches des arguments avancés par Lemieux dans son analyse de la presse (Noiville 1995).

américains ; les associations de consommateurs prennent position et font des tests sur la présence d'OGM dans nos aliments ; Carrefour demande à ses fournisseurs de produits de marque de ne pas utiliser d'OGM,... La dynamique des prises de position/réaction a des allures de réaction en chaîne. L'offre d'événements est donc très riche ; une controverse locale peut en provoquer une autre, qui constituera un nouveau choc dans le réseau d'acteurs. Le contexte sensible créé par les événements de novembre 1996 a sûrement pesé dans la décision du gouvernement Juppé de ne pas autoriser la culture du maïs Bt 176. Cette décision provoque la démission d'Axel Kahn, Président de la Commission de Génie Biomoléculaire.

Plusieurs phénomènes régulateurs peuvent intervenir :

1. tout d'abord, du point de vue des stratégies des acteurs : tous n'ont pas intérêt à nourrir l'actualité en permanence car, pour certains d'entre eux, les controverses publiques perturbent sérieusement leurs activités. Ainsi, par exemple, Novartis choisira de ne pas poursuivre les membres de la Confédération Paysanne après le procès d'Agen afin de ne pas offrir à ces derniers une tribune publique ;
2. les journalistes peuvent considérer que les nouveaux éléments ne constituent plus des événements intéressants ; ils décident alors de ne pas en parler. Par exemple les auditions parlementaires organisées par JY Le Déaut les 27 et 28 mai 1998 passeront inaperçues alors que cinq ministres et de nombreux experts seront auditionnés (Noiville 1995). *Le Monde* est l'un des rares journaux qui parlera de ces auditions, centrant le papier publié sur la question des résistances aux antibiotiques soulevée par P. Courvalin. Les propos du Ministre de l'Agriculture L. Le Pensec ne sont pas repris alors qu'ils constituent une véritable rupture dans le discours public de ce ministère : " il me semble essentiel que les innovations issues des biotechnologies participent à l'amélioration des qualités nutritionnelles ou gustatives des produits, et pas uniquement à une augmentation de la productivité " ⁶⁷. Autre exemple du rôle de filtre joué par les médias : aucun journal ne parlera de la " Bataille de la Villette " ⁶⁸ : il s'agit pourtant de l'une des premières manifestations importantes d'un type de mouvement qui se distingue tant par le mode d'intervention (troubler le débat car de toutes les façons, le jeu est truqué) que par le contenu du discours (une remise en cause fondamentale des OGM et de l'emprise économique des grandes multinationales). Cette non reprise manifeste plutôt, contrairement à l'opinion courante, un certain conformisme de la presse et le souci de ne pas donner à des mouvements considérés comme minoritaires un écho trop

67 (Noiville 1995), Tome II, p.114. Notons que dans son intervention orale, Le Pensec illustre son propos général en précisant que, de ce point de vue, l'autorisation de la commercialisation de plantes résistantes aux herbicides n'est pas du tout évidente. Cette partie du discours ne sera pas reprise dans le compte rendu des auditions.

68 Il s'agit de l'intervention de militants de l'Association des Ennemis du Meilleur des Mondes Transgéniques qui ont interrompu le grand colloque " L'opinion publique face aux plantes transgéniques " organisé par la Cité des Sciences et par le Journal Le Monde, le 24 novembre 1998 (voir ((Ed.) 1999)). Le titre " Bataille de la Villette " vient de la Mission Environnement et Société de l'INRA qui a organisé un débat sur cet événement en janvier 1999.

important. Du coup, aucun média n'a parlé de cette Conférence, probablement la plus grande organisée en France sur ce thème (plus de 1000 personnes y ont assisté).

L'évolution des fréquences des publications est donc la résultante de l'ensemble de ces effets. Quelques commentaires s'imposent concernant les grandes variations :

1. novembre 1996 constitue donc la première période de forte couverture, marquée par un très fort intérêt des journaux Libération et Le Monde ;
2. en comparaison, les décisions Juppé (12 février 1997) et Jospin (27 décembre 1997) n'ont pas un impact spécifique très élevé. Elles sont reprises par différents journaux mais n'ont pas un effet sensible dans la variation de la fréquence des articles publiés au cours de la période concernée. La même remarque s'applique au procès d'Agénor dont la presse nationale s'est très peu fait l'écho ;
3. par contre, l'effet Conférence de citoyens est très fort. Il faut noter non seulement que l'événement a été très fortement relayé par l'ensemble des journaux du panel suivi, ce que montre bien l'histogramme. Mais de plus, des médias très divers s'en sont fait l'écho : les news magazines, les émissions radio et les journaux télévisés. Par exemple, l'hebdomadaire Télérama qui ne couvre peu d'habitude les thèmes scientifiques ou techniques a consacré un dossier complet au sujet, utilisant même le sujet pour accrocher les lecteurs avec une couverture alarmiste (Cf. Page suivante). Cependant, si l'impact de la Conférence dans la presse est élevé, les articles traitent autant de l'originalité de la Conférence comme événement que des problèmes de fond.

{insérer image Télérâma fichier images chap 4}

Graphique 41. La distribution des articles publiés (janvier 1996, août 1998)
{insérer graphique p.2 ; fichier images chap 4)

Graphique 4.2 : La couverture des OGM par la presse agricole et par la presse générale⁶⁹

⁶⁹ Presse agricole : Agra presse, Agro bref, Cultivar, Actuagri, France Agricole ; Presse générale : Le Monde, Le Figaro, Libération

3.2. Le traitement des index par période

Les logiciels d'analyse lexicale donnent la possibilité d'obtenir assez facilement des index de termes pour l'ensemble de la période d'analyse ou pour toute sous-période. De tels index sont précieux car ils donnent une indication du contenu des articles ; ils permettent en outre d'identifier certains "marqueurs". Il peut s'agir par exemple de voir la fréquence de l'expression "vache folle" dans le corpus sur les OGM ou bien encore de situer la présence d'acteurs,...

Pour cette analyse, nous utilisons un découpage en quatre sous périodes :

- . période 1 [du 1/1/1996 au 30/11/96] : il s'agit de toute la période qui précède la controverse publique, ainsi que, à partir d'octobre, du début du débat public ;
- . période 2 [du 1/12/1996 au 31/10/97] : cette période couvre pour l'essentiel la décision Juppé
- . période 3 [du 1/11/97 au 30/5/98] : décision Jospin, procès d'Agen, préparation de la Conférence de Citoyens
- . période 4 [du 1/6/98 au 31/8/98] : Conférence de Citoyens

Un traitement par répertoires⁷⁰ permet de donner une lecture à la fois plus analytique et plus synthétique des index. La constitution des répertoires est manuelle. Pour ce faire, nous avons considéré différentes catégories de termes, constituant autant de répertoires :

- . les objets : dans cette première catégorie, nous avons distingué les objets spécifiques des biotechnologies et les objets non spécifiques ;
- . les lieux : villes ou pays
- . les acteurs : personnes physiques (responsable politique, chercheur, entreprise, syndicat,...)
- . les problèmes et solutions : on regroupe ici les termes qui renvoient à l'expression d'un problème précis (par exemple les croisements du colza avec la ravenelle) et une solution (essais confinés, gains de connaissances,...) ;
- . les dispositifs : il s'agit ici d'une notion de dispositif entendue au sens large : réglementaires, institutionnels (législatifs ou autres) ou encore, dispositif visant à une mobilisation (campagne,...) ou encore organisant la négociation ou le débat ;
- . les processus : renvoient à des actions qui s'inscrivent dans une certaine durée. On a regroupé ici les termes qui renvoient au fonctionnement des activités productives (marchés, brevets, stratégie, diffusion,...)

⁷⁰ La notion de répertoire renvoie à un ensemble d'éléments pré-existant que les acteurs peuvent mobiliser (selon le Robert un répertoire est : l'inventaire méthodique (liste, table, recueil) où les matières sont classées dans un ordre qui permet de le retrouver ; la liste des pièces, des œuvres qui forment le fonds d'un théâtre et sont susceptibles d'être reprises.

. les valeurs : nous avons mis dans ce répertoire des termes qui relient le thème des OGM à des valeurs générales : le progrès, la compétitivité économique, les doutes, la prudence, les victimes, la santé humaine... Cette catégorie des valeurs donne des indications assez précieuses sur les opérations de cadrage qui sont opérées.

La répartition des différents termes sélectionnés automatiquement par le logiciel Sampler⁷¹ est manuelle. Si les catégories d'objets, de lieux et d'acteurs sont assez objectives, l'affectation dans les autres catégories est plus arbitraire. Par exemple, certains termes communs ont été introduits dans la catégorie "valeur" car nous avons considéré qu'il s'agissait de marqueurs correspondant à des opérations de cadrage du problème. C'est le cas par exemple du terme "surfaces" qui exprime le décalage entre Etats-Unis et Europe dans l'utilisation des OGM, et par conséquent, un cadrage du type "guerre économique". Nous avons toutefois limité ce type de décision.

3.2.1. Vocabulaire et répertoires sur l'ensemble de la période d'analyse

Le cadrage général du sujet reflète très clairement une *forte ambivalence*. Si les OGM sont associés à l'idée de progrès et de possibilités nouvelles, sont aussi mises en exergue les notions de doute et de craintes. Ces craintes sont très fortement associées à la rupture (la "révolution") que représentent les OGM pour notre alimentation, d'où il en ressort des préoccupations en termes de santé humaine. Si les avantages en termes de qualité et les enjeux économiques sont évoqués ("progrès", "possibilités", "surfaces", "récoltes"), le principe de précaution et la prudence sont évoqués. Toujours dans la catégorie des valeurs, les "peurs" sont présentes mais légèrement déclinantes ; la "santé" et les "intérêts" sont ascendants.

Les problèmes/solutions sont marqués par les questions concernant la dissémination des gènes. Pour diminuer cette incertitude, on mise sur les gains de connaissances liés aux résultats des recherches. Les premières périodes sont plus riches en problèmes/solutions : la "vache folle", les "manipulations génétiques" et "l'étiquetage" y sont plus présentes. C'est le terme risque qui est plutôt caractéristique des périodes les plus récentes.

Le problème des OGM voit intervenir une gamme d'acteurs très hétérogènes. Sur l'ensemble des quatre périodes, on y trouve pêle-mêle : la puissance publique (ministères), les industries (semences, biotech –notamment Monsanto-, agro-alimentaire, distributeurs), les agriculteurs (notamment la FNSEA), les consommateurs, les écologistes, les scientifiques et les chercheurs,... A noter, dans le vocabulaire ascendant, les experts, les chercheurs du public et les multinationales. Ce groupe d'acteurs est assez caractéristique des thèmes de la Conférence de Citoyens. Il augure bien, également, de la suite des controverses sur les OGM.

71 Le même travail aurait pu être fait pour les index produits par Alceste, mais nous avons considéré que la valeur ajoutée d'une telle entreprise était a priori assez faible.

3.2.2. Vocabulaire spécifique des périodes

Deux observations s'imposent à la lecture des tableaux :

1. le vocabulaire spécifique s'enrichit dans la controverse : les catégories “ acteurs ” et “ valeurs ” se peuplent de nombreux termes spécifiques. Avec une extension des parties prenantes au problème, on observe donc également une montée en généralité, particulièrement marquée en période 3, avec les références à “ éthiques ”, “ justice ”, “ patrimoine ”, “ profits ”, “ envie ” et en période 4, avec les termes “ faim ”, “ victimes ”, “ risque 0 ”.
2. La comparaison des acteurs spécifiques des périodes 1 et 2 et de ceux qui sont spécifiques des périodes 3 et 4 est intéressante : dans les premières périodes, on trouve essentiellement des acteurs industriels alors que les périodes les plus récentes sont plutôt marquées, en dehors des acteurs spécifiques de la Conférence Citoyenne, par la Confédération Paysanne et par Nicoli (présidente d'UFC Que Choisir)

Tableau 4.1. Vocabulaire caractéristique sur l'ensemble de la période d'analyse

	Période 1	Période 2	Période 3	Période 4
Voc stable	<p>1. Objets . biotech : bt, cotons, corn, génétiques, technologies, sélection, organismes génétiquement modifiés, techniques, . autres : produits alimentaires, aliments, insectes, pyrales, insecticides, pomme de terre,</p> <p>2. Lieux mondes, france, etats unis,</p> <p>3. Problèmes/solutions dissémination, virus,, susceptibles, résultats, connaissances,</p> <p>4. Acteurs industriels, agroalimentaires, britanniques, britanniques, humains, militants, américains, producteurs, FNSEA, européens, Consommateurs, agriculteurs, groupes, monsanto, organismes, ministres, suisses, ministères, syndicats, distributeurs, scientifiques, chercheurs, cgb, écologistes, responsables, limagrain, géants, verts</p> <p>5. Dispositifs mesures, décisions, contrôles, comités, méthodes, réglementations, campagnes, règles, informations, autorisations, pressions, rôle, expériences, composition, procédures,</p> <p>6. Processus recherches, marchés, semences, demandes, positions, dollars, consommation, informer, crises, brevets, stratégie, diffusion,</p> <p>7. Valeurs progrès, possibilités, principe de précaution, Doutes, traditionnels, [biologie, alimentation, révolution], favorables, droits, résistances, qualités, craintes, prudence, santé humaine, récoltes, surfaces, difficultés, avantages, durée</p>			

Voc Asc	<p>1. Objets . biotech : ogm, . autres : antibiotiques, entreprises, betteraves, biologiques,</p> <p>2. Lieux : paris,</p> <p>3. Problèmes/solutions : risques</p> <p>4. Acteurs : experts, publics, président, membres, agriculture, multinationales, spécialistes,</p> <p>5. Dispositifs : débats, avis, rapports, dossiers, recours, mission</p> <p>6. Processus : filières,</p> <p>7. Valeurs : santé, intérêts,</p>
Voc décl	<p>1. Objets . biotech : gènes, génétiquement, protéines, biotechnologies, résistants, génie génétique, tabacs, travaux, espèces, bactéries, transferts, roundup, transgénèse, . autres : sojas, produits, colzas, herbicides, variétés, tomates, pesticides, graines, maladies, champs, essais, alimentaires, médicaments, terrain,</p> <p>2. Lieux : europe,</p> <p>3. Problèmes/solutions : problèmes, dangers, vache folle, manipulations génétiques, réponses, croisements, ravenelle, étiquetages, substances, toxiques,</p> <p>4. Acteurs : laboratoires, commeurop, greenpeace, kahn, distribution, états, biologistes, nestlé, autorités, danone, commissions</p> <p>5. Dispositifs études, textes, tests, juridiques,</p> <p>6. Processus productions, développements, commercialiser, coûts, commercialisation, rendements, perspectives, croissance, modifications,</p> <p>7. Valeurs peurs, besoins,</p>

Tableau 4 –suite-

	Période 1	Période 2	Période 3	Période 4
Mots spéc f ≥ 5	<p>1. Objets . biotech : glycannes, glycoprotéines, maturation, cellules végétales, réticulum, compartiments, glycosylation, signaux, stabilité, lipase, stockage, biosynthèse, eucaryotes, mutants, bactériose, barrières . autres : melons, noix du brésil, mammifères, margarines,</p> <p>2. Lieux</p> <p>3. Problèmes/solutions Résidus</p> <p>4. Acteurs Synthélabo, genset</p> <p>5. Dispositifs</p> <p>6. Processus</p> <p>7. Valeurs</p>	<p>1. Objets . <i>biotech</i> : . <i>autres</i> : sciences de la vie, livre blanc, brins, cacao, diversité, diversité génétique, fongicides, mildiou, ports, seeds,</p> <p>2. Problèmes/solutions Ped, nourriture,</p> <p>3. Lieux Amérique,</p> <p>4. Acteurs Vasseur, juppé, bonino, leaders, zeneca, advanta, centre de recherche, duval, holdens, joudrier, shapiro, coordination rurale, hoechst, verneuil</p> <p>5. Dispositifs Législation européenne, projet de loi, protocoles, groupe de travail, inscription,</p> <p>6. Processus Fusion, divisions, rachat,</p> <p>7. Valeurs Succès, milieu naturel,</p>	<p>1. Objets . <i>biotech</i> : génomique, opines, chrysopes, transposons, arabidopsis, thérapie génique, trichogramme . <i>autres</i> : salon, floraison, chenilles, additifs, poulets, produits biologiques, biopesticides, emballages, larves, surgelés,</p> <p>2. Lieux danois, grande bretagne, agen, lyon, autriche, genève,</p> <p>3. Problèmes/solutions</p> <p>4. Acteurs pensec, collectif, dauton, céréaliers, coopératives, gauche, partenaires, biogemma, comité de prévention et de précaution, mycogen, beuc, rhobio, sénateurs, aubert, députés verts, findus, kouchner,</p> <p>5. Dispositifs controverse, vote, conférence de consensus, enquêtes, “épi de corn”, forum, alerte, lobbying, comparution,</p> <p>6. Processus formulation,</p>	<p>1. Objets . <i>biotech</i> : . <i>autres</i> :</p> <p>2. Lieux</p> <p>3. Problèmes/solutions dommages, proliférations, garantie, interrogations, jargon, méthodes de travail,</p> <p>4. Acteurs rowett, comité de biovigilance, dgal, femmes, opecst, riba, didier marteau, institut de sondage, orsay, pasteur, pusztai</p> <p>5. Dispositifs réforme, dispositions législatives,</p> <p>6. Processus</p> <p>7. Valeurs faim, peuple, victimes, sentiment, zéro</p>

			7. Valeurs éthiques, justice, patrimoine, profits, conventionnels, envie,	
--	--	--	--	--

	Période 1	Période 2	Période 3	Période 4
Mots 1-2	1. Objets . biotech : Crucifères, glufosinate . autres : 2. Lieux 3. Problèmes/solutions marché européen, cargaisons, tourteaux, 4. Acteurs FCD, parleurop, sandoz, Unilever 5. Dispositifs directives 6. Processus 7. Valeurs générations			

Mots 2-3	<p>1. Objets . biotech : lécithine, biotechnologies, espèces végétales, matériels, . autres : gluten, parasites, viandes, denrées, mauvaises herbes,</p> <p>2. Lieux Pays-Bas</p> <p>3. Problèmes/solutions préoccupations,</p> <p>4. Acteurs Pioneer, FDA, conseils, CNRS, dekalb, direction, gouvernementales, gouvernement français,</p> <p>5. Dispositifs obligatoires, interdits, détections, contenir, programmes,</p> <p>6. Processus prix, processus, critiques,</p> <p>7. Valeurs sécurité alimentaire, goûts,</p>	
----------	---	--

Mots 3-4			<ol style="list-style-type: none"> 1. Objets <ul style="list-style-type: none"> . biotech : constructions . autres : 2. Lieux 3. Problèmes/solutions <ul style="list-style-type: none"> incertitude, preuves 4. Acteurs <ul style="list-style-type: none"> Citoyens, confédération paysanne, panels, représentants, profanes, parlementaires, ps, collègues, industries, parlement, Le Déaut,, candides, Jospin, Nicoli, partisans, 5. Dispositifs <ul style="list-style-type: none"> conférence de citoyens, jury, seuils, dispositif, 6. Processus <ul style="list-style-type: none"> réflexion, démarche, 7. Valeurs <ul style="list-style-type: none"> démocratique, environnement, nécessité, attentes,
----------	--	--	--

Mots 1-2-3	<p>1. Objets</p> <ul style="list-style-type: none"> . biotech : cellules, hybrides, molécules, basta, . autres : Céréales, fruits, <p>2. Lieux</p> <p>3. Problèmes/solutions toxines, sol,</p> <p>4. Acteurs équipes, populations, allemands,</p> <p>5. Dispositifs feu vert,</p> <p>6. Processus accords, ventes,</p> <p>7. Valeurs sécurité, patrimoine génétique</p>	
------------	--	--

Mots 2- 3-4	<div data-bbox="748 189 2069 855"> <div>1. Objets</div> <div>. biotech :</div> <div>. autres :</div> <div>2. Lieux</div> <div>Luxembourg,</div> <div>3. Problèmes/solutions</div> <div>enjeux, solutions</div> <div>4. Acteurs</div> <div>Semencier, Novartis, AgrEvo, agrochimiques, associations de consommateurs, secrétaires</div> <div>5. Dispositifs</div> <div>contenant des ogm, sondage, conférences, lois, menaces</div> <div>6. Processus</div> <div>commerce, lettres, communication,</div> <div>7. Valeurs</div> <div>transparence, protection, écologiques, principes, arguments, choix, conclusions, garantis, choisir, garantir, responsabilités,</div> </div>
----------------	--

3.3. L'analyse de la dynamique de la controverse sous Alceste

Le traitement du corpus de presse par Alceste permet de représenter de façon synthétique l'évolution des thématiques. En reprenant le découpage défini précédemment, nous avons analysé le contenu des différentes classes lexicales obtenues pour chaque période⁷²On peut en résumer le principaux résultats comme suit (Cf. Schéma):

1. La distinction entre les “ faits ” et les éléments de débat :

Pour chaque période, on peut distinguer deux types de textes⁷³ : des textes qui se réfèrent à des “ faits ” (faits scientifiques ou économiques) ou des textes qui traitent plus d'éléments de débat (voir schéma). Différents éléments permettent de distinguer ces deux catégories de texte, notamment les sujets traités mais aussi le rôle joué par les acteurs. Les textes relatifs aux faits relatent des événements scientifiques (qui peuvent avoir trait à des innovations ou à des études de risques) ou des événements économiques (essentiellement : fusions, rachats, nouveaux programme de recherche national,...). Ces textes sont assez pauvres en acteurs. Lorsque ces derniers interviennent dans ce contexte, c'est au service d'une précision sur l'événement, du type : “ l'étude des flux de gène chez le colza, dans le laboratoire de l'INRA de Rennes, par A.M. Chèvre”. Au contraire, dans les débats, le rôle des acteurs est central puisque le discours n'a réellement de sens que si l'on peut le rattacher à un acteur particulier : ainsi, dire “ l'UFC demande l'étiquetage des OGM ” n'a pas du tout le même sens que dire “ Monsanto demande l'étiquetage des OGM ”.

Les différents thème peuvent relever alternativement de l'une ou de l'autre des deux catégories. Suivons par exemple le *thème des risques*. Dans la première période, on le trouve traité dans le cadre de texte-débats (“ Incertitudes, moratoire ”) qui relatent l'appel des scientifiques et dans le cadre de texte-faits qui expliquent les problèmes de flux de gènes chez le colza. Dans les périodes suivantes, la *part des risques diminue progressivement* et on les retrouve essentiellement dans des textes-faits qui relatent les résultats des expériences. Dans les classes d'Alceste, il sont systématiquement proches des sujets techniques.

⁷² Voir le Rapport Annexe 1 pour la présentation des résultats détaillés.

⁷³ Précisons qu'il ne s'agit pas d'articles, mais de parties d'articles car Alceste travaille au niveau des unités de contexte élémentaire (uce). Ainsi, il se peut que soient associés dans un même article, pour la période 2 par exemple, des éléments liés à la réglementation Novel Food, à la détection des OGM et à l'enjeu des filières séparées. Alceste sépare ces différents éléments, ce qui a pour avantage de travailler plus finement sur des classes homogènes proches du contenu. Mais ce faisant, on a un inconvénient majeur : on ne voit pas comment ces différentes classes de contenu sont associées dans les articles. Ce travail doit donc être réalisé par d'autres moyens.

La part des texte-débats est croissante, et elle devient prépondérante dans la période 3. La diminution des débats en période 4 est liée à l'influence de la Conférence de Citoyens : de nombreux textes sont consacrés à l'exposé de l'organisation de la Conférence. La part croissante des texte-débats reflète l'amplification de la controverse. Elle se nourrit des décisions gouvernementales et de constantes dans le débat public, notamment les questions d'étiquetage, de traçabilité et de filières séparées. A noter, dans la période 3, une part relativement élevée de textes qui font écho à la dimension internationale de la controverse (notamment la pétition autrichienne et la "votation" suisse).

Dans cette dynamique de controverse publique, une telle évolution n'est pas surprenante. Elle tient à la fois à un engagement croissant des acteurs dans le débat et au traitement du sujet par les journalistes qui accordent une attention croissante aux confrontations et aux contradictions⁷⁴.

2. L'équilibre respectif des thèmes est aussi une dimension importante de l'analyse. On peut distinguer quatre grands thèmes : les risques, les avantages économiques, les décisions publiques et le débat, l'étiquetage.
3. Nous avons vu précédemment que le *thème des risques* est présent dans les trois premières périodes. Ce thème reflète pour l'essentiel les questions qui se posent au sein de la communauté scientifique. Les articles renvoient généralement à des travaux ou à des résultats expérimentaux. C'est pourquoi les articles traitant des risques sont le plus souvent dans des "texte-faits". Néanmoins, ce traitement des informations scientifiques joue un rôle central dans le débat. D'une part, les résultats expérimentaux permettent d'ancrer les revendications générales, relatives par exemple aux décisions d'autorisation des plantes transgéniques, dans le domaine des faits. Ils donnent donc des prises puissantes à une interprétation du principe de précaution qui réclame un moratoire sur l'utilisation commerciale des OGM. Sur la période d'analyse, il s'agit surtout des travaux sur les flux de gène de résistance aux herbicides du colza et sur l'apparition d'insectes résistants aux insectes. Mais en fin d'analyse (août 1998), on observe le début de l'affaire Puztai⁷⁵ qui jouera un rôle essentiel dans la montée de la fièvre anglaise à partir de 1999. D'autre part, l'intérêt des grands quotidiens pour ce type d'information crée une offre d'articles produits dans la

74 Pour P. Champagne, cette tendance des journalistes à mettre l'accent sur les débats et les contradictions plutôt que sur les faits est une caractéristique de l'évolution de cette profession. Elle donne une autre dimension à cette profession : il ne s'agit pas seulement de jouer un rôle de média mais aussi de participer au débat, de le mettre en scène et donc de l'influencer (Noiville 1995).

75 Pour une analyse de cette affaire, voir l'article d'H. Cavaghan dans Biofutur. Trois ingrédients semblent avoir joué de façon centrale : (i) le fait que les travaux de Puztai concernent le risque alimentaire, dans un pays qui n'a toujours pas dépassé la crise de la vache folle ; (ii) le processus d'étiquetage puissant qui est à l'œuvre lorsque Puztai déclare à la télévision " nous sommes des cobayes ". On cadre alors le problème non seulement comme celui d'un risque indu, mais aussi en se référant à la transformation de l'homme et du monde dans lequel il vit en laboratoire –à noter : dans une publicité dans les grands quotidiens en juin 1999, les Ets Leclerc reprendront cette " étiquette " (" la science a donné les OGM aux IAA, ne donnez pas votre corps à la science "); (iii) la transformation du Pr Puztai en victime du système (Noiville 1995).

communauté scientifique. L'exemple du Monarque est à cet égard assez caractéristique car il met en scène non seulement les chercheurs et la grande presse, mais aussi la revue *Nature* qui accueille dans sa rubrique "correspondance" des articles qui n'ont d'autre valeur que d'apporter des éléments au débat social sur les OGM.

4. *Le thème de l'innovation et des enjeux économiques* (qui évoque les aspects "positifs" des OGM) est plus sporadique. On le trouve dans la période 1 à la fois dans des textes-débats et dans des textes-faits. On le retrouve en période 3 dans des textes-faits qui précisent l'avantage de la transgénèse y compris en terme de sécurité (on sait ce que l'on transfère). On le retrouve encore en période 4, sous la forme de texte-débats, différents acteurs soulignant le décalage entre France et Etats-Unis dans l'utilisation des OGM. Ce thème est donc présent mais, dans la période d'analyse, il ne fait pas l'objet d'un suivi permanent. Tout se passe donc comme si la presse relayait l'information⁷⁶, mais les journalistes ne font pas réellement de travail d'investigation général sur ces questions. Il faut noter que le thème de l'innovation et des enjeux économiques occupera une place plus importante en 1999, du fait notamment de la controverse sur l'utilisation du système Terminator et sur l'impact de la concentration industrielle dans les biotechnologies végétales. Ainsi, l'étiquetage "World Company", déjà présent dès 1996 dans le "Courrier International" qui reprend les articles sur "Monsanto, le microsoft de l'alimentaire", ne sera réellement intégré dans la controverse que bien plus tard. C'est aussi la connexion avec le thème de la "salle bouffe" qui donnera à partir de 1999 un important écho à ces thèmes économiques mais qui véhiculeront alors une image globalement négative.
5. *Les décisions publiques et les débats* occupent aussi une place importante en période 2, 3 et 4. Ce thème est nourri par l'intervention des responsables politiques dans le débat. De telles interventions constituent un événement en tant que tel. Mais c'est surtout les débats auxquels ces décisions donnent lieu qui expliquent l'importance de cette composante dans la presse. Le rôle central de ces responsables dans la vie publique donne aux sujets sur lesquels ils interviennent une importance particulière. Les acteurs qui s'expriment, souvent dans un sens critique, bénéficient donc d'un effet de report de notoriété. Ainsi, la décision Juppé de février 1997 est-elle vivement critiquée essentiellement par les partisans de l'autorisation de la culture du maïs Bt 176. Dans ce contexte, la démission d'Axel Kahn est particulièrement visible. Pour la décision Jospin de novembre 1997, c'est surtout l'autorisation de la culture de ce même maïs qui retiendra l'attention des médias. C'est en effet "le grain de maïs dans la méthode Jospin". Alors que la

⁷⁶ Communiqués de presse, Colloques et Conférences sur le sujet,...

communication gouvernementale comporte de nombreux éléments⁷⁷, la presse se focalise sur cette partie polémique, probablement parce que l'autorisation du maïs constitue une véritable épreuve pour la majorité plurielle. La position difficile de Dominique Voynet, prise entre la solidarité gouvernementale et la pression des Verts qui se réfèrent aux termes de l'accord gouvernemental avec le PS et un élément important de cette polémique. La bataille de l'expertise, liée à la façon dont l'avis du Comité de Prévention et de Précaution sera récupéré par le gouvernement, nourrit aussi les débats. Dans les classes d'Alceste, le procès d'Agén est intégré à cette classe sur la décision Jospin. Cela se comprend car l'action de la Confédération Paysanne à Nérac vise à remettre en cause la légitimité de l'autorisation de la culture du maïs transgénique en France. La Conférence de Citoyens est aussi intégrée à cette classe. Elle apparaît dès la période 3 comme une classe Alceste particulière. En période 4, la couverture de cet événement représente l'essentiel du contenu des articles. Au cours de cette période centrée sur l'événement, la conférence a un effet de masque sur les autres thèmes. Trois classes Alceste lui sont consacrées. La principale a trait à l'organisation de la Conférence, à ses objectifs et à la façon dont ses résultats doivent être utilisés. Elle représente près de la moitié du contenu des articles publiés dans cette période. Vient ensuite la question de l'étiquetage, qui n'est pas nouvelle car ce thème occupe une place importante dans chacune des périodes. Enfin, la dernière classe comprend des thèmes plus nouveaux : la question de la responsabilité en cas de dommages et l'organisation de l'expertise.

6. Les classes relatives à l'étiquetage constituent l'épine dorsale de la controverse. Non seulement ce sujet est-il nourri par l'actualité, mais compte tenu de son importance, il a aussi sa dynamique propre. L'actualité qui nourrit ce thème vient tout d'abord, à l'origine du débat public, de l'arrivée du soja américain dans les ports européens. Cet événement conduit à poser le problème central du droit à l'information et de la liberté de choix des produits. Compte tenu de l'absence des dispositions sérieuses nécessaires pour résoudre ces problèmes, cette thématique se développe en deuxième période. Elle est assez importante pour occuper trois des six classes : (i) le règlement Novel Food définit de grands principes ; (ii) le point sur la détection montre que les outils d'analyse ne sont pas prêts ; et (iii) la prise en charge sérieuse de ce problème passe probablement par un changement dans l'organisation des filières de production (filières séparées). Dans la troisième période, c'est effectivement le débat sur l'étiquetage et la traçabilité qui devient prépondérant. Il n'est pas surprenant que l'étiquetage et la mise en place de filières séparées soient l'un des résultats importants de la Conférence de citoyens et constituent une classe spécifique dans l'analyse d'Alceste. Cette thématique est très liée aux prises de position des acteurs : associations de consommateurs et grande distribution tout d'abord, puis industries alimentaires qui vont progressivement s'aligner sur les positions des autres acteurs.

⁷⁷ Voir dans le chapitre 3 la partie sur la chronologie consacrée à la “ décision Jospin ”.

Ces différents éléments montrent assez clairement qu'un logiciel comme Alceste est d'une aide utile pour l'analyse de la controverse sur les OGM. La grille de lecture à double-entrée que nous avons adoptée (texte-fait /texte-débat et thématiques) permet, ex-post, de retracer le contenu de la controverse et de le caractériser. Les différents éléments fournis dans les rapports Alceste permettent d'associer à cette analyse du contenu des acteurs et des objets (tels que nous les avons analysés à partir du logiciel Sampler dans la section précédente). La précision d'Alceste est telle que l'analyse de gros corpus peut ainsi être réalisée, à partir d'une représentation assez objective du contenu.

Mais la force d'Alceste en fait aussi l'une de ses faiblesses principales. Contrairement à des logiciels qui, comme Prospéro, traitent les textes comme des unités insecables, Alceste analyse les " unités de contexte élémentaire ", quels que soient les textes dont ils sont issus. Ainsi, n'est-il pas possible de voir, avec Alceste, dans quelle mesure les articles sont très spécialisés ou bien traitent en même temps de différents thèmes. De même, le retour à l'article n'étant pas aisé, il n'est pas possible d'utiliser le logiciel de façon interactive, pour naviguer dans un corpus de textes. Cette possibilité est donnée par le logiciel Sampler, qui permet de passer instantanément de représentation des réseaux de termes aux textes ou aux index.

3.4. Conclusion

Les trois regards utilisés dans cette analyse des articles de presse (chronologie, index unitermes, traitement des classes Alceste) permettent de proposer une analyse complète de la controverse. Certes, une telle analyse ne produit pas des résultats d'une totale originalité par rapport à la connaissance que peuvent avoir des acteurs qui suivent régulièrement la presse. On gagne cependant en précision et en " objectivité ", ce qui peut s'avérer important lorsqu'il s'agit de traiter de gros corpus de textes. Trois grands résultats méritent d'être soulignés :

- . l'analyse de la rupture de novembre 1996 qui marque l'entrée du débat sur les OGM dans sa phase de controverse publique ;
- . l'analyse de la place des acteurs dans la controverse, à partir du traitement des index ;
- . l'analyse du point fixe dans cette controverse, à savoir : les discussions sur l'étiquetage et sur la liberté de choix : on voit que c'est le thème autour duquel se cristallise la controverse au départ et qu'il reste très présent dans l'ensemble des périodes d'analyse.

Période 1 (1/96-11/96)

Incertitudes, moratoire

Les cargos de soja

Enjeux économiques

Flux de gènes chez le colza

Innovations (qualité)

Molecular farming

Appareil de Golgi

Période 2 (12/96-10/97)

Les risques liés aux OGM

La détection des OGM

Restructurations industrielles

Filières séparées, sécurité alimentaire

Etiquetage : le règlement Novel Food

La décision Juppé

Période 3 (10/97-5/98)

La controverse internationale

L'annonce de la Conférence citoyenne

La controverse en France : décision Jospin et procès d'Agen

Etiquetage, traçabilité : le flou européen et les stratégies des acteurs

Aspects scientifiques de la transgénèse

Les risques des OGM

Période 4 (6/98-8/98)

Décalage France/USA

L'effet Conférence : étiquetage

L'effet Conférence : responsabilité, CGB

La Conférence citoyenne : objectifs, organisation, résultats

Textes relatifs au débat

Textes relatifs aux « faits »

4. NATURE ET RÔLE DE “ L’OPINION DU PUBLIC ”

La “ perception publique ” des OGM joue un rôle central dans cette affaire. Les acteurs s’y réfèrent fréquemment et se font volontiers les porte-paroles du public, phénomène bien connu dans les controverses publiques (Noiville 1995). Mais sans nier son importance au sein des joutes rhétoriques, “ l’opinion du public ” joue aussi un rôle puissant au sein du système d’action dans la mesure où elle est considérée, par certains acteurs économiques, comme un prédicteur des comportements d’achat des ménages. Pour les filières de production, un autre risque se manifeste : celui que bon nombre de consommateurs “ votent avec les pieds ” et recherchent des produits ne contenant pas d’OGM. D’ailleurs, nous l’avons vu, cette crainte est l’un des moteurs de l’amplification de la controverse, ce qui s’explique aisément lorsqu’on considère la fragilité du système de production face à une telle menace. Contrairement à d’autres changements techniques (par exemple l’énergie nucléaire) où les consommateurs ne peuvent exprimer leurs préférences par le choix des produits, ils peuvent jouer ici un rôle déterminant.

Reprenons rapidement l’affaire de la diffusion du maïs Bt 176 en France. Après l’autorisation de février 1998, Novartis prévoyait que les variétés résistantes aux insectes seraient commercialisées largement et utilisées sur une surface de 30 000 hectares (ha), ce qui est très important pour la première année de diffusion. Les semouliers s’inquiétèrent très vite d’une telle perspective. Les grands brasseurs sont de leurs clients et, compte tenu de la position adoptée par la grande distribution en 1997, il était clair que personne n’accepterait de prendre le risque que l’on puisse trouver des traces d’OGM dans la bière. Les semouliers écrivirent aux organismes stockeurs, généralement de grandes coopératives qui achètent le maïs aux agriculteurs, leur demandant de garantir que les livraisons de maïs seraient exemptes d’OGM. Dans cette situation, les coopératives bloquèrent la diffusion du maïs Bt 176. Ces variétés ne furent finalement utilisées que sur 1800 hectares. Mais même malgré cet échec commercial, le marché du maïs fut touché. Dans une situation confuse, plutôt que de prendre des risques inutiles, les amidonniers qui utilisent le maïs comme matière première se sont tournés vers le blé, puisqu’on est sûr que cette plante ne contient pas d’OGM⁷⁸.

Avant de présenter notre analyse et afin d’éviter toute ambiguïté, il convient de préciser notre position conceptuelle. En effet, on présente trop fréquemment à notre sens “ l’opinion publique ” comme le résultat des sondages d’opinion. Ces pratiques posent deux types de problèmes.

Elles véhiculent la conception de la société comme un simple agrégat d’individus disparates, d’une part. Elles supposent que les sondages permettent aisément de capturer des opinions et des attitudes ambivalentes à l’égard des nouveaux objets incertains et inconnus que sont les OGM.

Cette seconde objection soulève pour l’essentiel des problèmes méthodologiques qui peuvent être

⁷⁸ En 1999, lors de son Congrès Annuel, l’Association Générale des Producteurs de Maïs (AGPM) met l’accent sur la baisse de la demande liée à l’effet OGM, rappelant qu’en France, les variétés de maïs OGM ne sont pratiquement pas utilisées : 80 ha pour une superficie totale de 3 millions d’ha.

dépassés en substituant à la technique de sondage par questionnaire fermé des techniques plus ouvertes, comme par exemple les “groupes de discussion” (ou focus groups). Ces techniques permettent de ne pas projeter des représentations construites dans le questionnaire mais de faire exprimer celles des individus qui participent à de tels groupes⁷⁹.

La première objection nécessite une discussion plus approfondie sans laquelle on ne comprendrait pas que l'on associe dans cette recherche l'analyse des stratégies de cadrage des acteurs sociaux à celle de l'opinion du public. Suivant en cela l'analyse proposée par Blumer dès 1948 dans le domaine politique, nous privilégions ici la nature fonctionnelle de “l'opinion publique”, à savoir la formation de l'opinion comme fonction d'une société en action. Pour Blumer, la formation de l'opinion ne résulte pas d'une interaction d'individus disparates pesant un même poids au cours de ce processus ; elle reflète la composition et l'organisation fonctionnelles de la société (Noiville 1995). Pour saisir cette nature fonctionnelle de l'opinion publique, Blumer propose une méthode qui n'est pas sans rappeler celle de la théorie de la mobilisation:

1. identifier les “groupes fonctionnels” (corporations, entreprises, syndicats, groupes ethniques ou religieux,...) qui se caractérisent par des intérêts spécifiques, des ressources (pouvoir, prestige), des positions stratégiques et des opportunités d'action ;
2. ces groupes fonctionnels agissent en utilisant les canaux disponibles dans la société. Blumer insiste sur les activités de lobbying (lettres, télégrammes, pétitions, résolutions, lobbies, délégations et meetings). On mettrait aujourd'hui l'accent sur tous les moyens de communication (y compris Internet, bien entendu).
3. Considérant que ces acteurs clés ont des capacités d'évaluation de leurs décisions, il fait une remarque importante - dont il n'exploite pas à notre sens toute la portée- : “ces individus clés prennent en compte ce qu'ils considèrent comme devoir être pris en compte”. Cette remarque que l'auteur qualifie de banale exprime en fait une contrainte de félicité d'un mouvement de mobilisation. Importent en effet les conditions de réception des problèmes, idées et opinions mises en scène par les acteurs clés. De ce point de vue, les groupes fonctionnels jouent plus un rôle de catalyse que de manipulation.

Blumer insiste sur l'impossibilité qu'il y a à séparer, au sein de l'opinion les positions et les réseaux qui les sous-tendent. Définie de façon réaliste, indique-t-il, “*l'opinion publique consiste en un assemblage de différents points de vue et positions*, qui parvient aux individus devant agir en réponse à l'opinion publique”⁸⁰. Or, ceux qui, législateurs, administrateurs, directeurs, “décideurs”, ont à agir sur l'opinion publique doivent peser les positions respectives ; son appréciation est fonction de son jugement sur “l'arrière-plan” des points de vue. “C'est en ce sens que l'organisation de la société, avec ses différenciations de prestige et de pouvoir, entre dans le caractère de l'opinion publique.”

⁷⁹ Voir sur ce point la thèse de D. Kréziak qui a réalisé les analyses de groupes de discussion dans le cadre de cette recherche (Noiville 1995).

⁸⁰ Souligné par Blumer.

Nous ne confondons donc pas “ l’opinion publique ” telle qu’elle se construit fonctionnellement dans la société, en fonction des interactions entre les stratégies des “ acteurs clés ” ⁸¹ et des canaux disponibles dans la société avec l’opinion du public au sens d’une somme d’opinions individuelles. Cependant, si l’on prend au sérieux la remarque de Blumer, on doit explorer ce que nous avons qualifié comme l’un des conditions de félicité de la mobilisation. Cela revient à poser l’hypothèse suivante : la réussite d’une stratégie de mobilisation nécessite que le cadrage utilisé par les acteurs clés trouve une correspondance dans “ l’opinion du public ”. Il convient donc d’analyser les correspondances entre les différents éléments des cadres cognitifs identifiés précédemment et les perceptions des OGM. En d’autres termes, il s’agit ici d’associer l’examen de l’opinion publique (au sens de Blumer) et celle de l’opinion du public. Nous ne connaissons pas de travaux ayant proposé cette approche duale. C’est sans doute le résultat des clivages entre discipline.

L’analyse des politiques environnementales proposée par Pierre Lascoumes s’approche d’une telle tentative. Le repérage des transcodage⁸² et du recyclage des mesures et instruments de politique publique permet en effet d’analyser les proximités et les décalages du cadrage cognitif dans l’espace politique, dans l’espace associatif et dans l’espace médiatique. Cependant, alors que Lascoumes met l’accent sur les permanences dans les différences entre les différents espaces, nous nous intéressons ici à ce qui change.

Concernant les travaux sur la perception des risques, il est nécessaire d’apporter une autre clarification, d’ordre à la fois théorique et méthodologique. De nombreux travaux ont mis en évidence les différences de perception des risques, entre les experts et les profanes. Certains attribuent ce décalage à un déficit de connaissances de ces derniers. D’autres, au contraire, mettent l’accent sur les différences de rationalité entre le public et les experts. Brian Wynne, en particulier, a montré que les différences dans les perceptions et dans les attitudes s’expliquent par les différences dans les conceptions des risques⁸³. Dans ce sens, au lieu d’opposer la rationalité des experts à l’irrationalité du public, il convient de mieux comprendre comment les uns et les autres construisent les risques. Avant d’exposer les résultats de notre analyse, Nous revenons sur ce débat général afin d’explicitier notre position.

81 Voir la section 2 du présent chapitre.

82 Lascoumes propose le concept de transcodage pour rendre compte du phénomène de recyclage (“ c’est à dire de conversion-adaptation du ‘déjà-là’ de l’action publique, ses données préexistantes, ses catégories d’analyse, ses découpages institutionnels, ses pratiques routinisées ”, p.23), qui joue selon lui un rôle central dans la construction des politiques publiques. Le transcodage c’est donc le regroupement et la traduction de ces éléments d’un espace social et politique dans un autre (chaque espace étant caractérisé par un code spécifique). Les opérations de transcodage “ constituent en quelque sorte un préalable à la mise sur agenda proprement dite en offrant une matrice de qualification et un réceptacle d’action déjà structurées. Elles créent le cadre cognitif de construction des problèmes, profilent des projets d’action et légitiment ainsi les entreprises. ” (Noiville 1995)

83 Voir en particulier : (Noiville 1995) et (Noiville 1995).

4.1. Experts et profanes : une différence dans la rationalisation des risques

4.1.1. Prégnance et limites du paradigme de l'instruction publique

Le paradigme du “ people’s enlightenment ” (instruction publique) a décidément la peau dure ! Ce paradigme s’appuie, rappelons-le, sur la vision classique d’un partage entre d’un côté ceux qui savent et peuvent poursuivre le projet des Lumières -la rationalisation de la gestion du monde - et, de l’autre, les profanes. On considère alors que les connaissances scientifiques sont universelles, objectives et complètes et qu’elles s’opposent aux savoirs profanes, marqués par des croyances, des superstitions et trop facilement soumis aux forces obscurantistes. Dans ce cadre, les scientifiques ont un rôle essentiel d’éducation du public car, comme l’indique Callon lorsqu’il commente ce paradigme, “ le seul antidote pour combattre le poison de la méfiance, est d’amplifier les actions de formation et d’information (...). Ce combat pour les lumières et contre l’obscurantisme, ce combat pour que, dans l’esprit du public, la Terre tourne autour du soleil et non l’inverse, n’est jamais terminé. ” (Noiville 1995).⁸⁴

L’accent est alors mis sur le peu de connaissances qu’ont les consommateurs de ce que sont les OGM. On cherche alors, par des enquêtes utilisant généralement des questionnaires fermés, à mesurer les connaissances du public à l’aune d’une représentation des OGM qui découle des savoirs scientifiques. Dans son article, Callon prend l’exemple des résultats d’un sondage présenté par la revue Sciences et Vie Junior qui montre que 23% des adultes pensent encore, comme Ptolémée (II^e siècle), que le soleil tourne autour de la terre. Dans le cas des OGM, on peut illustrer ce procédé par un exemple extrait des travaux de Thomas Hoban, l’un des spécialistes de l’analyse de l’attitude du public vis-à-vis des plantes transgéniques. C’est exemple est d’autant plus intéressant qu’il est repris par J.Y. Le Déaut dans son rapport parlementaire sans que ce dernier s’interroge sur les conceptions véhiculées par ce type d’exercice. Dans une enquête internationale, Hoban a introduit la question suivante :

“ Les tomates ordinaires ne contiennent pas de gènes alors que celles qui sont modifiées génétiquement en possèdent. ”

Cette affirmation est-elle vraie ou fausse ? ”

Les meilleurs résultats sont obtenus aux Etats-Unis (46% des sondés répondent que cette affirmation est fausse) au Canada (52%) et aux Pays-Bas (51%). En France, 32% des sondés seulement donnent la bonne réponse, résultat comparable à ceux de l’Autriche, de l’Allemagne et de l’Italie. Un tel résultat conforte le cadre classique qui postule l’incompétence des citoyens de base pour se prononcer sur de telles questions techniques. Que peut-on leur demander alors qu’ils sont si peu à donner la bonne réponse à une question aussi élémentaire ?

La solution réside donc dans le développement de programmes d’éducation adaptés. La limite cognitive est en effet identifiée la cause de la faible acceptation de ces produits. L’éducation des

⁸⁴ Nous revenons sur les trois modèles de démocratie technique proposés par Callon dans la seconde partie de ce rapport.

consommateurs constitue alors, par conséquence, le moyen qu'il convient de privilégier pour résoudre le problème de la faible acceptabilité. Hoban souligne l'avance des Etats-Unis en la matière, indiquant que les Européens seraient bien inspirés de faire de même :

"In the US, we have so far been able to effectively reach consumers by educating opinion leaders, including scientists and government officials. Through groups like the International Food Information Council the media are provided with new, factual information on biotechnology(...). Education needs to explain the benefits and the uses of biotechnology." (Noiville 1995)

Attardons-nous un instant sur ce point pour considérer le type "d'information factuelle" qui est diffusée par l'IFIC. Sans entrer dans le détail de leurs messages, il apparaît que les connaissances scientifiques ne peuvent à elles seules contribuer aux questions posées. Il ne s'agit donc pas, dans l'exemple mentionné dans l'encart, d'opposer les *faits* et les *mythes*. L'argumentaire déployé par l'IFIC ne tient en effet que compte tenu de l'idéologie de progrès qui le sous-tend. C'est en effet parce que l'IFIC considère que les biotechnologies "*apportent des progrès énormes*" qu'il est possible de négliger les nombreuses incertitudes qui subsistent. De même, affirmer que "*les biotechnologies s'inscrivent dans la continuité de l'évolution des rapports de l'homme à la nature*" relève d'une prise de position éthique et non d'une rationalité d'ordre scientifique.

Encart 4.7. Un exemple d'information diffusée par l'IFIC : "Mythes et faits sur les biotechnologies dans l'alimentation"

"Les biotechnologies à usage alimentaire promettent des progrès énormes pour la santé des américains, pour nourrir le monde et pour l'environnement. Cependant, ces derniers mois, cet enjeu est l'objet d'un débat international. (...) La plupart des questions sont basées sur l'émotion et sur la spéculation plutôt que sur des connaissances scientifiques éprouvées [sound science]. Ce document cherche à éclairer le public et mettre à disposition la science qui est derrière les questions soulevées."

Mythe 1 : L'application des biotechnologies aux plantes et à l'alimentation est très différente méthodes agricoles traditionnelles

Mythe 2 : Il n'a pas été établi que les produits issus des biotechnologies sont sains et la réglementation de ces produits n'est pas adaptée

Mythe 3 : L'application des biotechnologies bénéficie uniquement aux producteurs, pas aux consommateurs

Mythe 4 : Sans étiquetage spécial, les consommateurs sont exposés à des risques inconnus

Mythe 5 : Les plantes transgéniques auront un impact négatif sur l'environnement

Mythe 6 : La production de plantes résistantes aux insectes et aux herbicides conduira à l'apparition de super-prédateurs ou de super mauvaises herbes insensibles aux méthodes actuelles de traitement

Mythe 7 : La maïs génétiquement modifié tue la papillon monarque

Mythe 8 : La biotechnologie ne peut résoudre le problème de la faim dans le monde

Mythe 9 : Les effets à long terme des aliments transgéniques sont inconnus

Source : Food Insight, September/October 1999, IFIC Foundation (<http://ificinfo.health.org>)

L'exemple précédent montre que les chantres du "people's enlightenment" ne sont pas dénués de visées proprement idéologiques. De plus, on ne peut pas considérer que les perceptions des OGM par le public relèvent d'une pensée irrationnelle. Concernant l'évaluation des risques, de nombreux travaux en sciences sociales montrent que l'opposition des experts qui analysent un risque objectif à un public qui réagit subjectivement est trop schématique. Les analyses récentes sur la perception des risques décrivent un public qui développe une autre rationalité, plus large que celle des experts, qui prend en compte les différents aspects liés à l'utilisation d'une technique donnée dans un contexte social.

4.1.1. Pourquoi le public n'a-t-il pas la même appréciation des risques que les experts ?

Cette question centrale a fait l'objet de nombreuses recherches en sciences sociales depuis le milieu des années 1970. Elle résulte d'un constat général, mais aussi de la nécessité de comprendre l'importance de la résistance à la mise en place du programme de production d'énergie nucléaire, notamment aux Etats-Unis⁸⁵.

Pour tout un courant d'analyse assez important dans l'étude de la perception des risques, la différence d'évaluation tient à ce que les experts s'attachent à la notion de risque objectif, alors que les risques perçus par le public sont marqués par des facteurs émotionnels, symboliques et affectifs⁸⁶. Certains travaux de psychologie expérimentale donnent des bases solides à cette position. Les travaux célèbres de Kahneman et Tversky sur les biais cognitifs sont souvent cités. Ces auteurs démontrent que l'on n'évalue pas de façon symétrique une perte ou un bénéfice potentiels. En général, les individus sont plus sensibles aux risques de perte qu'aux probabilités de gain. Reprenant ces résultats, un auteur comme Margolis développe une approche de la perception des risques par les processus cognitifs. Il en déduit que, face à une innovation potentielle, les sujets ne sont pas neutres mais qu'ils inscrivent leur attitude dans un schème du type "better safe than sorry" qui ne leur permet pas d'analyser symétriquement les risques et les bénéfices potentiels. Une telle analyse permet d'expliquer que l'allocation des ressources à la protection des risques n'est pas optimale puisque l'ancrage dans de tels schèmes prévient les comparaisons risque/bénéfice entre risques de nature différente (pour reprendre les termes de Margolis, les risques ne sont pas fongibles)⁸⁷. Dans cette même veine, Sustain montre qu'aux Etats-Unis, les réserves d'efficacité liées à une meilleure allocation des ressources sont très importantes.

85 Ce domaine fait aujourd'hui l'objet d'une littérature abondante publiée principalement dans des revues comme *Risk Analysis* ou *Journal of Risk Research*. Parmi les ouvrages de synthèse, citons le livre récent édité par Frewer et Löfstedt qui propose une sélection d'articles clés (Noiville 1995).

86 Pour le développement de ces thèses, voir entre autres : (Noiville 1995) et (Noiville 1995).

87 Breyer utilise d'autres arguments pour expliquer la mauvaise allocation des ressources publiques à la protection des risques. Pour cet auteur, c'est essentiellement le résultat d'un système administratif de gestion des risques segmenté, des concurrences entre les différentes administrations, des différences de définition des risques entre secteurs, d'effets de tunnel, ...

“ better allocations of existing expenditures could save an additional 60,000 lives at no increased cost and that, with better allocations, we could save the same number of lives we now save with \$31 billion annual savings. ” (Noiville 1995)

Des études plus récentes conduisent à avancer une autre position qui résulte d'un double constat : d'une part, les profanes exercent des compétences plus larges que celles des experts dans leur appréhension des risques et, d'autre part, ce que l'on qualifie de risques objectifs s'avère résulter d'un processus socio-technique qui intègre des contraintes de dispositif, des jugements, des valeurs,...⁸⁸

L'article phare publié dans la revue *Science* par Slovic permet d'identifier les caractéristiques prises en compte par le public dans l'évaluation des risques (Noiville 1995). Une série d'analyses conduites sur des risques de nature très différente a permis, en effet, de repérer les principaux facteurs qui expliquent une différence d'appréciation des risques entre experts et profanes (tableau 4.2).

Tableau 4.2. Les critères qui expliquent la différence d'appréciation des risques entre experts et profanes

Less Risky	More Risky
Voluntary	Involuntary
Familiar	Unfamiliar
Controllable	Uncontrollable
Controlled by self	Controlled by others
Fair	Unfair
Not memorable	Memorable
Not dreaded	Dreaded
Chronic	Acute
Diffuse in time and space	Focused in time and space
Not fatal	Fatal
Immediate	Delayed
Natural	Artificial
Detectable	Undetectable
Old risk	New risk

Source : Slovic

Les analyses statistiques montrent que ces facteurs ne sont pas indépendants et qu'il est possible de les grouper en trois catégories principales :

1. Le caractère volontaire ou involontaire de l'exposition au risque auquel sont associés : le manque

⁸⁸ Nous passons rapidement sur ce point important qui est largement documenté par les études de sociologie des sciences et des sociologie de l'expertise. Pour une synthèse autour de ce thème, voir Joly, Marris et Remy ; pour une analyse centrée sur l'évolution de l'expertise des OGM, voir la thèse à paraître de A. Roy (Noiville 1995) ; pour une analyse synthétique des différences entre cadre étroit et cadre large de l'expertise des OGM, voir (Marris, 1999).

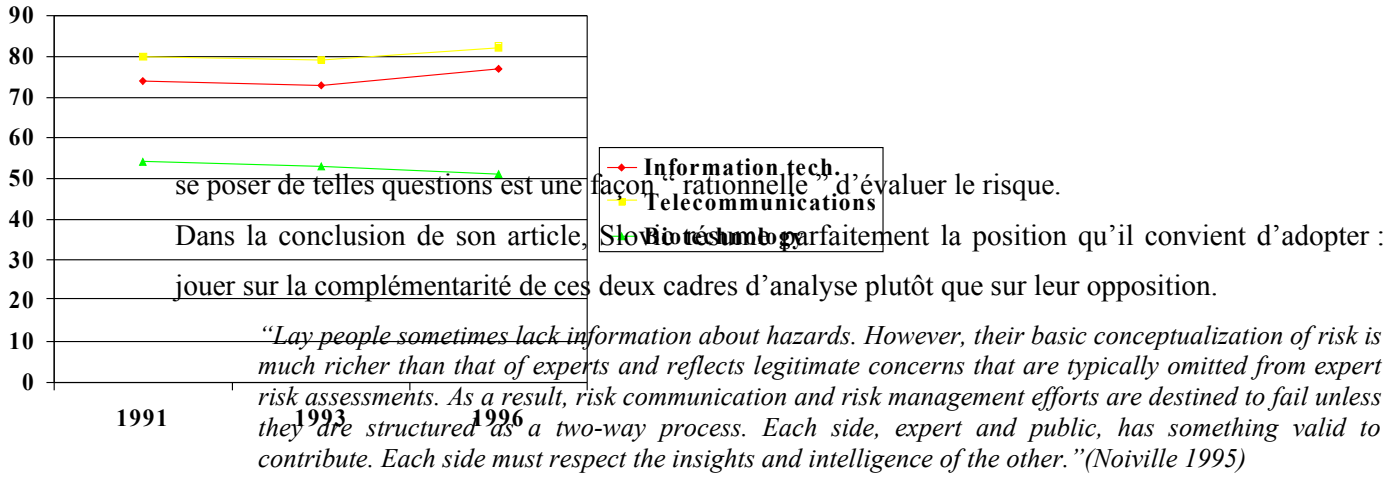
de contrôle, le potentiel catastrophique, les conséquences fatales, et la distribution inéquitable de la répartition des risques et des bénéfices. On acceptera d'autant plus volontiers un risque que l'on a le sentiment de s'y exposer volontairement et donc, de pouvoir s'y soustraire. Que l'exposition au risque ne soit pas volontaire et surgissent des questions sur la façon dont ce risque est contrôlé (quelles sont les instances de contrôle ? sont-elles indépendantes ? peut-on leur faire confiance ? ...); sont aussi soulevées des interrogations sur les raisons qu'il y a à se soumettre de façon involontaire et inconditionnelle à l'exposition à un facteur de risque (quels sont les bénéfices ? à qui profitent-ils ?...);

2. Le caractère “ inconnu ” des risques : les dangers qui sont inobservables, inconnus, nouveaux et dont les effets sont reportés à long terme seront moins acceptables. C'est ici la notion *d'incertitude* qui devient centrale. Son poids dans l'attitude du public est d'autant plus fort que l'on a le sentiment d'être confrontés à des outils dont la puissance d'action est très forte et dont les effets à long terme sont irréversibles ;
3. Le nombre de personnes concernées par le risque : que l'impact d'un danger soit limité à des groupes spécifiques de la population et leur acceptation pourra être assez générale, y compris par résignation dans les groupes concernés (c'est le cas du saturnisme, par exemple)

Ces travaux enrichissent donc la vision de la perception des risques par le public et montrent qu'il est un peu hâtif de déduire de l'observation d'une différence d'évaluation des risques entre les experts et les profanes le manque de rationalité de ces derniers. Les différences dans les modes d'évaluation sont le reflet de rationalités différentes. Les experts ont une définition étroite des risques, se référant à une rationalité calculatoire et instrumentale ; ils ont tendance à cadrer les risques en fonction de leurs capacités cognitives et instrumentales. Dans ce cadre étroit, le risque est apprécié en considérant le produit de la fréquence d'un événement particulier et de sa dangerosité.

Par contre, les profanes ont une vision des risques liée à l'insertion des objets techniques dans la vie de tous les jours, expérience nourrie de leur expérience personnelle. Dans cette perspective, il n'est pas surprenant d'observer le poids des conditions de contrôle des risques et de la confiance que l'on peut accorder aux institutions lorsque ce contrôle est délégué. Dans la vie de tous les jours, la gestion du risque détermine en effet la prise de risque effective. De même, il n'apparaît pas anormal de prendre en compte non seulement le niveau de risque tel qu'il est défini par les experts, mais d'apprécier aussi l'importance de l'incertitude. A son tour, l'incertitude doit être considérée avec d'autant plus d'attention que les dommages éventuels sont irréversibles. Cette question peut renvoyer aux conditions de gestion du risque, qui permettent dans certains cas de trouver des parades efficaces en cas de dommage⁸⁹. Mais que naisse le doute et les interrogations sur les “ fins ” ne peuvent que se poser : quelles sont les intentions des promoteurs ? quels intérêts poursuivent-ils ? (...) Dans le doute,

⁸⁹ Ainsi, par exemple, les risques environnementaux des OGM (apparition des plantes résistantes aux herbicides ou de prédateurs virulents) ne peuvent pas être appréciés sans faire référence à la gestion des OGM dans l'espace agricole, à l'adoption par les agriculteurs de certaines pratiques (rotations, broyage des bordures,...).



4.2. L'attitude du public face aux OGM : une réaction de défiance liée à des bénéfices incertains

4.2.1. Les résultats de l'Eurobaromètre

Les enquêtes sur la perception et sur l'attitude du public à l'égard des OGM sont nombreuses. Elles révèlent assez systématiquement des attitudes réservées. L'enquête *Eurobaromètre*⁹⁰ est probablement la plus complète et la plus élaborée. La réalisation de cette enquête en quatre vagues successives (1991, 1993, 1996, 1999⁹¹) , dans tous les pays de l'Union Européenne, permet en outre d'effectuer des comparaisons et de mesurer les évolutions.

Première indication, l'attitude globale à l'égard des biotechnologies (sans distinction du domaine d'application) est plutôt positive. Cependant, les européens fondent plus d'espoirs dans d'autres innovations que dans les techniques du vivant : 50% d'entre eux pensent que les biotechnologies " amélioreront leurs conditions de vie ", contre près de 80% pour les technologies de l'information et les télécommunications.

Graphique 4.4. L'attitude globale des européens à l'égard des nouvelles technologies

Cependant, cette attitude globale est nettement différenciée selon les différentes utilisations des biotechnologies. La dernière livraison de l'Eurobaromètre le montre clairement : les Européens ont des opinions ambivalentes, mais très contrastées sur les différentes utilisations de biotechnologies. L'intérêt de la production de nouveaux produits pharmaceutiques (protéines recombinées, vaccins) est clairement perçu alors que le public doute de l'intérêt des applications agricoles et, plus encore, alimentaires. Cette dernière enquête montre également que le soutien accordé par le public à ces développements n'est finalement que faiblement lié au risque perçu ; selon les auteurs, le soutien dépend principalement de deux variables : l'acceptabilité morale –qui est très faible dans le cas des

90 INRA (1997) *European Opinions on Modern Biotechnology : Eurobarometer 46.1*, Brussel : INRA (Europe), European Coordination Office

Voir également *Nature*, Vol. 387, pp. 845-847.

91 Les résultats de 1999 n'étaient pas disponibles en décembre 1999.

recherches sur les animaux et dans celui des xénogreffes- et l'utilité perçue.

Tableau 4.3. Pourquoi encourager les différentes applications des biotechnologies ?

	Utility		Risk perception		Morally acceptable		Should be encouraged	
Genetic tests	83	(8)	40	(10)	74	(10)	75	(10)
Therapeutics	80	(9)	47	(15)	70	(11)	71	(11)
Plants	69	(9)	48	(14)	62	(12)	58	(12)
Research	58	(9)	54	(12)	50	(12)	44	(13)
Food	54	(9)	61	(12)	40	(10)	43	(12)
Animals (Transplant.)	54	(10)	61	(13)	36	(12)	39	(14)

L'apport de telles approches reste néanmoins limité. On peut leur adresser trois critiques principales :

1. concernant tout d'abord le tableau précédent : l'interprétation proposée par les auteurs suppose que les différentes variables explicatives puissent être considérées comme indépendantes. Or, cette hypothèse peut être remise en cause. De nombreuses études montrent en effet que perception des risques et perception des bénéfices sont liées : on tend à minimiser le risque perçu dès lors que les bénéfices sont clairement identifiés. Au contraire, ne pas avoir une vision claire des bénéfices conduit à un sentiment de suspicion (à qui profite le "crime" ? que nous cache-t-on ?) qui renforce la perception des éléments négatifs : risque et problèmes éthiques, notamment ;
2. La seconde critique renvoie à la sensibilité des méthodes de sondage par questionnaire fermé. Sans grande préoccupation concernant les effets de contexte, on pose des questions dont l'enchaînement, les termes utilisés,... sont marqués par un cadre de référence donné. Cet "effet d'imposition" n'est pas réducteur dans le cas de sondages politiques car les questions renvoient directement à l'expérience commune (pensez-vous voter pour un tel ?). Mais même dans ce domaine, on sait l'effort d'ingéniosité que déploient les instituts de sondage pour corriger les biais liés à l'utilisation de telles méthodes⁹². Pour les OGM, qui ne renvoient en aucune façon à l'expérience personnelle, de tels problèmes sont amplifiés ; les possibilités de les corriger sont minimales. Prenons quelques exemples qui montrent l'importance de tels effets d'imposition. Alors que l'enquête Eurobaromètre montre que l'attitude des français à l'égard des plantes transgéniques est plutôt favorable (voir graphiques), d'autres sondages montrent qu'elle est très largement

⁹² Biais notamment liés au fait que le comportement face au sondeur n'est pas le même que face à l'urne. Ainsi les intentions de vote (et notamment pour le Front National) sont-elles corrigées en prenant en compte les biais observés lors des élections précédentes.

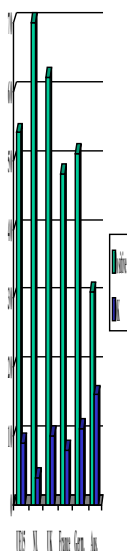
négative, ce qui dépend probablement des effets de contexte, de la façon dont les questions sont posées,... On sait par exemple que le terme de génétiquement manipulé ne renvoie pas aux mêmes cadres de référence que le terme biotechnologie.

“ 60% des français sont inquiets par rapport aux aliments génétiquement modifiés ” (Sondage Sofres, 1997)

“ 76% des personnes interrogées ne veulent pas consommer d'aliments manipulés génétiquement ” (IFOP, avril 1998)

3. Cette critique en appelle une autre : celle de la faible capacité prédictive de ces sondages. Non seulement la mesure est incertaine, mais de plus, comme elle reste superficielle, ce ne peut être qu'une photographie instantanée ou un outil qui permet d'établir des tendances par référence à des enquêtes comparables réalisées dans le passé. Par contre, montrer que l'attitude est favorable ne préjuge aucunement de l'évolution de l'attitude ni des comportements. En Europe, l'exemple de la Grande-Bretagne est là pour nous le rappeler. L'enquête Eurobaromètre révélait une attitude très favorable, parmi la plus positive dans l'ensemble de l'Union Européenne. Les réponses aux deux questions posées étaient comparables à celles obtenues actuellement aux Etats-Unis⁹³. C'est aujourd'hui le pays dans lequel la controverse publique est la plus vive.

Graphique 4.5. “ Utiliser la biotechnologie moderne dans la production de nourritures ; par exemple pour augmenter leur teneur en protéines, pour qu'elles se conservent plus longtemps ou pour en changer le goût ”



Source : (Noiville 1995)

Graphique 4.6. “ Prendre des gènes de certaines plantes et les transférer à des plantes de culture pour les rendre plus résistantes aux insectes nuisibles ”

⁹³ Nous reprenons cet argument dans le chapitre 6.

d'une attitude apparemment ambiguë ou ambivalente.

De telles méthodes d'analyse sont très fréquemment utilisées en marketing qualitatif et sont progressivement intégrées dans l'arsenal des méthodes des sociologues. Parmi ces derniers, les travaux du CSEC, de l'Université de Lancaster, révélaient, contrairement à Eurobaromètre, une attitude généralement négative à l'égard des OGM. Celle-ci ne résulte pas d'une crainte vis-à-vis d'un risque précis. De nombreux citoyens indiquent en effet qu'ils sont prêts à consommer ces produits. L'attitude négative à l'égard des OGM s'explique par la conjonction de deux facteurs (Noiville 1995) :

- un intérêt de l'utilisation des OGM dans l'alimentation mal perçu : les personnes interrogées considèrent que les besoins quantitatifs et qualitatifs sont satisfaits ;
- un sentiment de fatalisme : ces développements sont perçus comme inéluctables, indépendants du contrôle des populations et des choix publics d'où une inquiétude quant à l'évolution à terme de l'utilisation des OGM. Or, lorsque les gens s'estiment privés de tout pouvoir d'influence sur les choix technologiques, le crédit qu'ils accordent aux experts est faible.

Dans le cadre de ce projet, nous avons utilisé cette méthode d'analyse. Nous avons réalisé une série de "groupes de discussion"⁹⁴ en deux vagues successives, l'une avant la Conférence de Citoyens, l'autre après, avec un décalage d'environ un an.

3.1.1.1. Le précédent de la vache folle : un cadre cognitif disponible pour l'appréhension des OGM

Dans tous les groupes de discussion, les évocations spontanées sont négatives à de rares exceptions près. Le discours sur les OGM est très nourri, ce qui montre que le thème est très saillant. Le discours des participants est marqué par le vocabulaire de l'incertitude : "peut-être" est l'un des mots les plus fréquents dans leur discours (f= 271)⁹⁵. Plusieurs thèmes se dégagent.

La première réaction lorsque les consommateurs évoquent les OGM est *une réaction de peur* : peur (f= 72), danger (f= 66), risque (f= 72), attention (f= 61), problème (f= 190), inquiet (f= 29), négatif (f= 26). Cette réaction de peur s'exprime très rapidement dès le début des entretiens. Dans plusieurs entretiens, cette réaction de peur arrive dès que l'animateur demande s'il en ont entendu parler et ce qu'ils ont entendu. Avant que la moindre question ne soit posée sur ce que cela évoque chez eux. La lecture du tableau des segments répétés est à cet égard révélatrice du discours des participants. Le segment répété "faire peur" est l'un des plus fréquents (f= 29). La plupart des autres thèmes apparus

94 Cette analyse a été réalisée par Dominique Kréziak, Maître de Conférences à l'Université de Savoie, spécialiste en marketing qualitatif. Pour plus de détails sur la méthodologie et sur les résultats, voir l'annexe 2 de ce rapport.

95 On indique chaque fois que nécessaire la fréquence absolue du terme ou du segment répété dans le corpus.

lors de cette première phase d'entretiens se base sur une réaction de peur ou au moins de méfiance.

Au-delà de cette première réaction commune, les raisons données de cette peur sont plus diverses. Dans l'ensemble, aucun raisonnement n'est exposé, il s'agit davantage de craintes diffuses reliant le thème des aliments transgéniques à d'autres sujets.

On est frappé par la fréquence d'évocation de la "*crise de la vache folle*" (f=49 ; le 3e segment répété en termes de fréquence ; vache, f= 125) qui intervient comme référent pour expliquer la position vis-à-vis des OGM : "c'est comme la vache folle". La référence à la vache folle, et dans une moindre mesure, au sang contaminé (f= 13, cité dans chaque entretien), vient étayer les arguments des consommateurs sur de nombreuses évocations liées aux OGM. Une perspective complémentaire est donnée par les regroupements statistiques des mots fréquemment cités ensemble : L'un d'eux (quatre ont été dégagés) regroupe la vache folle, l'humain, le végétal, l'animal, le croisement, les gènes, le lait, la maladie, le sang, contaminer, viande, manipulations, modifier.

Au cours des entretiens, la référence à la vache folle se décline en six dimensions différentes mais complémentaires.

1. L'alimentation comme source de risque

Le premier élément est lié à l'alimentation. Le lien qui est fait repose sur une inquiétude liée à l'alimentation, et la relative simultanéité des deux événements : "*ça m'a paru plutôt inquiétant parce qu'à ce moment là aussi on parlait beaucoup de la vache folle*". Ces craintes concernent notamment la santé (f= 98), avec l'évocation de baisse de l'immunité, d'effet "boule de neige", d'empoisonnement à travers l'alimentation et la nourriture :

"je crois que ce qui touche à la nourriture a un lien direct avec les projections de fantasmes qu'on a tous : c'est l'empoisonnement, c'est l'idée de manger quelque chose qui va nous faire mourir."

Le risque alimentaire est nommé :

"le risque alimentaire, j'en reviens toujours à ce thème parce que chez moi c'est très important, si on prend l'exemple de la vache folle, c'est quand même un exemple saisissant.....que la nourriture devient dangereuse pour l'être humain, en fait, que pour des raisons toujours économiques on nous fait manger n'importe quoi, pour des raisons de coût essentiellement."

"que la nourriture devient dangereuse pour l'être humain en fait, que pour des raisons toujours économiques, on nous fait manger n'importe quoi, pour des raisons de coût essentiellement."

2. Le sacrifice de la santé publique sur l'autel des profits économiques

Le second élément liant les aliments transgéniques à la vache folle est lié au sentiment d'avoir été trompés, c'est à dire d'apprendre après coup que l'on a couru un risque qui aurait pu être évité ; cela rend méfiant :

“ je pense aussi que ces aliments transgéniques sont arrivés tout de suite (après) cette grosse affaire de la vache folle donc c’est vrai qu’au niveau consommateur, les gens ont un petit peu pris peur, quoi. Peut-être que c’est vrai effectivement que ces produits là ne sont pas plus nocifs que d’autres produits mais je veux dire que le consommateur a été tellement trompé par rapport à ce produit de la vache folle que maintenant il se méfie ”.

3. La perte de confiance dans les institutions de contrôle

Cela renvoie au thème de la confiance (ou du manque de confiance) également très fréquent (f= 77).

L’Etat, mais aussi les producteurs sont mis en cause.

“ ... la chose essentielle à mon avis c'est regagner la confiance, on parlait tout à l'heure de la vache folle, la vache folle on pourra dire ce qu'on veut, on s'est fait avoir jusqu'à l'os et à mon avis ça vient de là, on a peur qu'on nous mette des trucs en nous le cachant, qu'on nous donne des choses à manger qui ne sont pas saines pour nous, en nous le cachant, à mon avis il y a un très gros reste des..., On n'a plus vraiment confiance l'Etat qui n'a pas pris les mesures qui s'imposaient pour que les producteurs n'abusent pas et ne fassent pas ce qu'ils veulent... Enfin je pense que ça passe par là surtout pour gagner la confiance ; en terme de législation je ne sais pas exactement ce que ça pourrait donner, mais moi j'ai ce sentiment-là, qu'il y a beaucoup de choses qui viennent de là, ... ”

L’Etat n’est donc pas épargné :

“ C’est pas à mon avis l’Etat qui est la meilleure garantie parce qu’il y a eu des précédents. ”

Le rôle des scientifiques (f= 92) , des chercheurs (f= 49) et de la recherche (f= 71) est discuté, sur trois points essentiels : c’est de la recherche et des scientifiques que les consommateurs attendent des réponses dans l’immédiat ; devant leur relatif manque d’accord, une prolongation des recherches est attendue. Un répondant souligne que *“ ça part d’un bon sentiment de la part des scientifiques ”*. Enfin, la question de l’indépendance de la recherche par rapport à l’intérêt économique est posée, comme l’illustre cet extrait :

“ Ce qu’il faudrait c’est arriver à ce que les recherches soient indépendantes de l’argent mais est-ce que c’est possible, je n’en suis pas sûr. Les scientifiques, moi, j’ai entièrement confiance en eux parce que je pense que c’est des gens qui sont passionnés par leur travail à partir du moment où ils sont indépendants d’un système politique et d’un système monétaire enfin économique. ”

4. Risques à long terme, manque de recul et sentiment de fatalité

Puis les consommateurs évoquent le manque de recul, notamment sur ce qui va se passer dans 10 ou 20 ans (années, ans f= 206). Les consommateurs évoquent dans les deux cas l’idée d’apprenti-sorcier, directement sous cette forme (f= 8) ou sur le même principe :

“ j’ai un peu lié les deux problèmes en me disant qu’effectivement ils étaient en train de jouer avec des choses qu’ils ne maîtrisaient pas très bien, sans en connaître les conséquences ”.

(conséquences f= 85). La référence est ainsi faite aux antibiotiques et de nouveau à la vache folle, dont on apprend après de longues années qu’ils présentent un danger pour la santé.

“ Parce qu’il n’y a pas suffisamment d’expérimentation donc les plantes transgéniques existent depuis peu de temps je ne sais pas 10 ans 15 ans c’est très peu au niveau expérimental pour savoir les conséquences que ça peut avoir sur les humains d’une part qui vont en consommer, je reprends l’exemple de la vache folle donc le germe, pour que le virus de la vache folle se développe chez l’homme il faut peut être plus de 20 ans ou 40 ans pour les plantes transgéniques on n’a pas ce recul, on ne peut pas savoir ce qui peut se produire, est ce que ça ne va pas provoquer des modifications chez l’homme on n’en sait rien. ”

Parmi les craintes et les inquiétudes, les consommateurs évoquent les possibles conséquences sur l’écosystème et l’environnement, mais à un degré bien moindre que les conséquences sur la santé (mélanges avec les plantes sauvages, mutations des insectes, voire des humains).

3.1.1.1.1.1. L’industrialisation de l’agriculture et de l’alimentation

Les consommateurs évoquent longuement l’alimentation (f= 195), le fait de manger (f= 381) d’acheter (f= 210), le goût (f= 84). Les OGM leur semblent correspondre aux évolutions récentes de l’alimentation vers une plus grande industrialisation, et la modification des habitudes alimentaires. Le bio (f= 111) et l’agriculture biologique sont très souvent cités, comme l’opposé des aliments transgéniques. Une répondante regrette ainsi de *“ ne pas avoir le contrôle de ce que je mange ”*.

L’industrialisation de l’alimentation est à rapprocher du thème de l’industrialisation de l’agriculture, de la quantité au détriment de la qualité (f= 68). Les agriculteurs (f= 100) sont à la fois perçus comme responsables et victimes, comme n’ayant pas le choix, comme étant contraints d’accepter les OGM sans l’avoir demandé.

3.1.1.1.1.2. les apprentis sorciers : la transformation du monde en laboratoire expérimental

En même temps que l’on se demande quel est le sens de “ l’agriculture industrielle ”, se pose la question de limites qu’il convient de fixer dans nos rapports à la nature. Ici aussi le précédent de la vache folle est mobilisé pour expliquer que les technologies utilisées troublent un ordre naturel, sinon qu’elles violent les lois de la nature :

“ La vache folle, on lui fait manger des trucs qu’il ne fallait pas ! Lui faire manger de la viande... Moi, je m’imagine bien manger de l’homme, c’est pareil. La vache, on lui fait manger de la vache. Pour moi, c’est la même chose ! ”

Ce lien explique que l’évocation des manipulations (f= 59) génétiques soit généralement négative.

4.3.2.2. L’intérêt des OGM

Parallèlement aux réactions de peur, les consommateurs s’interrogent sur l’intérêt des OGM. Ils ne voient aucun intérêt pour le consommateur. Ils considèrent qu’ils n’en ont pas besoin, qu’ils ne l’ont pas demandé, que cela leur a été imposé. Ils souhaiteraient avoir le choix (f= 122). Ils citent les américains et les Etats-Unis (f= 70) comme la source de tous les maux dans ce domaine. L’état, ainsi que les industriels, sont mis en cause : les OGM sont mis sur le marché à leur profit, au détriment de

l'intérêt général. L'économique (f= 81) prime. Le ton est souvent agressif, parfois fataliste :

“ Parce que je pense que pour économiser de l'argent on tue, carrément on arrive à tuer des gens sans en mesurer les risques, enfin sans mesurer les risques de ce que l'on fait, je pense que les gens au départ ne voulaient pas tuer mais j'ai l'impression que l'intérêt des personnes, au sens noble du terme, est sacrifié à l'intérêt économique et je pense que dans cette histoire de plantes transgéniques on est dans le même cas. ”

“ Parce qu'il y a une espèce d'irresponsabilité qui est en jeu dès qu'ils tripotent la vie des gens dans une logique de fric! Voilà dans une logique de fric, économique. Le sang c'est une logique de fric, la vache de folle c'est une logique de fric et le maïs transgénique c'est pareil. C'est étatique. ”

“ Pas uniquement, il y a effectivement l'état qui est responsable mais si on ne lui dit pas il ne sait pas . . . Mais en Angleterre, ils savaient très bien qu'il y avait des risques à employer des farines. . . Mais les responsabilités en France, c'est à dire au tout début de la vache folle : pas de ça chez nous puis petit à petit y'en a. On en a trouvé trente-cinq trente-six, si il y en a trente-cinq trente-six, il y en a un certain nombre qu'on n'a pas détecté officiellement et pour les OGM, il y a les fabricants de semences, tous ces gens-là qui sont dans une logique de fric rapide et pas du tout dans une logique de bien de l'humanité.

La question sur laquelle les consommateurs interrogés veulent avoir une réponse est “à quoi ça sert ? pourquoi le faire ?”. La justification d'un profit accru pour les industriels est le plus souvent évoquée, avec une désapprobation forte, dans la mesure où les moyens sont perçus comme dangereux ou du moins non sûrs. En effet, le bénéfice des aliments transgéniques n'est pas perçu pour le consommateur, qui ne comprend pas l'intérêt de prendre ce risque. Le style des interrogations est parfois direct. Certains consommateurs attendent d'être convaincus que c'est utile pour accepter le risque.

“ A qui profite le crime. . ! Oui, quel est le but, quelle est l'utilité et à qui ça profite financièrement. ”

“ A quoi ça sert ? C'est le point de départ. On ne sait pas à quoi ça sert, si c'est vraiment utile, c'est vrai. . . Après je suis ouvert à tout. Si on me prouve par a + b que c'est nécessaire, pourquoi pas ? ”

Les gains de productivité de l'agriculture ne paraissent pas être une raison suffisante, car les consommateurs ont à l'esprit les surplus européens. L'argument de la diminution d'utilisation de produits chimiques est affaibli par la référence à la résistance croissante aux antibiotiques.

“ Je considère que ça ne m'apporte rien, j'ai vraiment le sentiment que ça ne m'apporte rien, à moins qu'on me démontre le contraire mais. . . je suis ouvert, j'attends. . . donc ça sert à quoi ? Si c'est pour faire des surplus de production qui vont être détruits, quel est l'intérêt ? C'est fabriquer de l'argent ! ”

Mais des réponses techniques ne semblent pas en mesure de satisfaire les interrogations :

“ Non mais si on va m'expliquer que c'est telle bestiole qui ne s'attaquera pas à telle plante, dans l'absolu je m'en fous ! ”

Des consommateurs expriment cependant des doutes quant à la sincérité des réponses des industriels, et même sur celle des scientifiques, qui refuseraient de renoncer au fruit de leur travail

“ Moi, j'ai juste une question économique, on est dans un système capitaliste, faut être clair, et je vais aller voir quelqu'un qui crée un produit, qui veut le vendre quel qu'il soit, là c'est le cas et je vais aller le voir en lui disant expliquez-moi pourquoi votre produit est mauvais, le gars il a fait des recherches etc. . il vend son produit, même il le vend déjà sûrement si je vais le voir et lui dire votre produit est mauvais, même s'il est mauvais, il va me le dire ? Je ne pense pas, il ne va pas foutre en l'air ces années de recherches, il ne va pas foutre en l'air tout le fric qu'il a balancé dedans et toute la production ou tout le produit qu'il a commercialisé déjà peut-être à l'heure actuelle. Moi, je ne crois pas. ”

L'analyse confirme donc les résultats obtenus par d'autres auteurs et met au cœur de l'explication de l'attitude les bénéfices perçus.

Pour mieux comprendre l'attitude générale à l'égard des OGM, il est nécessaire de revenir brièvement sur les antécédents de l'attitude à l'égard d'un objet et la façon dont elle se forme. Les croyances concernant les bénéfices et les risques (ou avantages ou inconvénients) d'un objet d'attitude ou d'un comportement sont des déterminants directs de l'attitude. Les risques perçus tendent à créer une attitude négative, les bénéfices perçus une attitude positive. Le processus d'évaluation est partiellement compensatoire : au-delà de seuils variables, les éléments négatifs et positifs peuvent se compenser pour déboucher sur une attitude globale (Fishbein, 1963). Les risques et bénéfices perçus peuvent être envisagés pour l'individu lui-même, ou pour toute autre cible (les autres, la société, l'avenir etc....), constituant ainsi des composantes de l'attitude, dont l'importance varie selon l'importance que l'individu accorde à chacune des cibles.

Dans cette perspective, les entretiens de groupes menés auprès des consommateurs permettent de repérer nettement les éléments constitutifs de l'attitude à l'égard des OGM. Les bénéfices pour l'individu sont perçus comme inconnus, voire inexistantes : les consommateurs ne voient pas à quoi cela va servir, c'est l'une de leurs interrogations principales. Les bénéfices pour d'autres éléments éventuellement valorisés comme l'environnement ou le tiers monde par exemple ne sont guère perçus comme vraisemblables. Les aliments transgéniques sont perçus comme servant les intérêts de cibles non valorisées (industriels, compagnies américaines...). Ne portant pas sur un aliment en particulier, les bénéfices sont difficilement descriptibles avec précision, ce qui minore leur perception.

A l'inverse les risques perçus pour l'individu sont inconnus mais potentiellement élevés. Du fait de cette ignorance, de même que de l'incapacité à obtenir des réponses claires et perçues comme dignes de confiance, les risques sont imaginés en référence à d'autres thèmes relatifs aux dangers de l'alimentation moderne et industrielle. La probabilité de l'existence d'un danger réel est également perçue comme élevée, notamment du fait des récentes inquiétudes liées à l'alimentation d'une part (vache folle), et à la régulation étatique (sang contaminé). Il est à noter que la référence au nucléaire n'est que rarement faite. La différence peut résider dans le fait que le nucléaire a toujours été perçu comme dangereux. A l'inverse, le fait que l'alimentaire et le traitement médical, domaines intimes de la sécurité et de la confiance, deviennent dangereux et incontrôlables, augmente la perception du risque.

La distinction entre risque et risque perçu est ici essentielle, puisque la réalité qui importe dans le cas de l'attitude des consommateurs est la réalité perçue, et non pas une estimation " objective " du danger. La perception du risque est d'autant plus grande que l'attitude porte sur un sujet général et de ce fait, c'est l'objet de cristallisations importantes d'inquiétudes diffuses. Un discours technique sur le danger risque de ne pas satisfaire des attentes plus globales d'engagement moral de responsabilité par rapport à un domaine plus vaste que les OGM. De plus, risques et bénéfices ne sont pas ici applicables aux mêmes cibles.

Même si elle n'a pas été explorée ici, le processus transgénique et les manipulations génétiques sont perçus différemment selon leur finalité : dans le cas des médicaments, les bénéfices attendus excèdent largement les risques perçus, et l'attitude s'en trouve changée.

La critique des aliments transgéniques faite par les consommateurs se situe davantage dans la finalité du processus, qui doit apporter quelque chose à une cible valorisée pour être justifiée, et compenser le cas échéant le risque perçu. Cela rejoint Bredhal, Grunert et Frewer (1998) qui suggèrent de distinguer l'attitude à l'égard du processus transgénique dans l'alimentation de l'attitude spécifique à l'égard du produit obtenu.

De façon plus générale, il convient de séparer nettement, en termes de définition, de composantes et d'effets, l'attitude générale à l'égard des aliments transgéniques et l'attitude à l'égard d'un produit particulier. L'attitude générale n'est qu'un déterminant indirect du comportement ou de l'intention d'action : elle influence l'attitude particulière, qui elle détermine directement et de façon significative le comportement. En d'autres termes, si l'attitude générale à l'égard des OGM influence la volonté d'acheter ou d'éviter un aliment transgénique précis, ce dernier comportement est encore davantage influencé par l'attitude à l'égard de cet aliment transgénique en particulier. Cette dernière attitude est formée à partir des croyances concernant les bénéfices attendus et risques perçus sur cet aliment en particulier. L'évaluation est alors plus facile, car la quantité d'information nécessaire est plus réduite, plus concrète et plus facilement assimilable. Le discours technique est alors plus crédible pour le consommateur, un engagement de responsabilité est envisageable. Pour un produit particulier, les bénéfices perçus peuvent être valorisés (ou appréciés), et les risques nommés et évalués plus facilement que pour le principe du transgénique en général. D'où une attitude particulière qui peut être moins défavorable que l'attitude générale.

Il peut donc arriver que l'attitude à l'égard d'un aliment transgénique en particulier soit différente de l'attitude générale pour un individu, induisant un comportement apparemment contradictoire. Ceci permet d'expliquer pourquoi malgré une attitude négative à l'égard des aliments transgéniques en général, un consommateur peut acheter un produit transgénique particulier si l'attitude à l'égard de ce produit transgénique là est positive.

En termes de persuasion et d'effet sur le comportement, l'attitude à l'égard d'un produit particulier est un levier plus puissant. Il faut également noter que cette attitude " au cas par cas " se retrouve dans les autorisations spécifiques pour chaque produit, et non pas de façon globale pour l'ensemble du processus. En revanche, l'attitude à l'égard des aliments transgéniques en général influence directement l'intention d'acheter ou d'éviter les aliments transgéniques en général, ou l'attitude à l'égard du processus. Lorsque l'on cherche à expliquer le comportement par les attitudes des consommateurs, il est vivement recommandé de respecter le principe de compatibilité des mesures (Eagly et Chaiken, 1993) : attitude et comportement doivent être envisagés et mesurés au même niveau de spécificité si l'on veut observer un effet de l'une sur l'autre.

L'influence du cadre de la vache folle explique probablement en partie l'attitude de méfiance qui laisse peu de possibilité pour une perception des bénéfices des OGM. Ainsi lorsque l'animateur indique que les OGM pourraient contribuer à une amélioration de la qualité des produits, on lui oppose le fait que les OGM prolongent le mouvement d'industrialisation de l'agriculture, responsable, pense-t-on de la dégradation de la qualité des produits (auxquels on se réfère souvent avec une touche romantique : "je me souviens de pommes du verger de mon oncle",...). Lorsqu'il introduit la possibilité d'utiliser les OGM pour augmenter la production et lutter contre la faim dans le monde, on lui oppose les images rebattues des excédents agricoles et la pratique des gels de terre. Il en va de même pour l'argument des bénéfices environnementaux.

Ainsi, même en les suscitant, les réactions favorables sont rares. Il faut noter que ces réactions positives sont vivement critiquées par les autres membres des groupes de discussion.

" d'abord il faudrait que l'info soit bien faite sur le transgénique parce que là j'entends beaucoup de négatif, il faudrait peut-être essayer de positiver parce qu'au bout du compte ça apporterait quelque chose de plus, on ne sait pas, il faut peut-être avoir confiance ...Je ne sais pas, on a eu des gens à la tête de notre pays, on a confiance en l'Europe...il faut essayer au moins ".

L'Europe est porteuse d'espoir, face aux Américains. Certains consommateurs minimisent le risque en considérant que *" si le gène est naturel et était supporté avant, pourquoi pas dans la nouvelle plante. "* Pour d'autres, c'est OK tant que ça reste sur les plantes. De façon plus générale, les consommateurs émettant des opinions positives sont pour les aliments transgéniques si on leur montre qu'ils présentent un avantage pour eux et qu'ils sont sans risque ; ils soulignent qu'ils ne savent pas répondre à ces questions.

4.2.2.3. Les attentes exprimées : information, étiquetage et contrôle

L'information

De façon plus générale, les répondants ne savent pas, ne sont pas sûrs, se posent des questions (f= 234), et surtout aimeraient savoir (f= 245). Ils sont plutôt mécontents de l'information qu'ils ont reçu, et ce thème de l'information (informer et dérivés f= 265) et du savoir les préoccupe (connaître, f= 88). Ils se demandent si quelqu'un est capable de donner des réponses dans ce domaine, notamment sur les risques à long terme, et d'engager sa responsabilité. Certaines réactions vont plus loin encore :

" je pense effectivement que l'information aux consommateurs est très, très mauvaise, qu'elle est rendue floue, on se demande même si elle n'est pas volontairement rendue floue de manière à ce qu'on ait de moins en moins connaissance de ce qu'on achète comme si tout ça n'avait pas d'importance et que si il fallait avant se taire et consommer. "

L'étiquetage

L'étiquetage (f= 73) des produits est évoqué spontanément dans l'ensemble des entretiens : il permettrait de résoudre quelques-uns des problèmes cités ci avant : avoir le choix, reconnaître les produits etc. (label, f= 32). Cette question fait l'objet de l'un des quatre regroupements de termes issus du logiciel : choix, étiquette, marque, marquer, prix, produit, acheter, contenir, écrit, bio, ingrédients, transgénique, label. Cet étiquetage devrait être imposé, obligé (f= 74). Les avis ne sont pas tranchés quant à ce que cet étiquetage devrait indiquer, du moment que c'est visible, lisible et compréhensible. Les étiquettes sont à lire, mais la plupart des consommateurs reconnaissent acheter sans regarder, et disent qu'ils feront vraisemblablement souvent de même avec les produits transgéniques :

“ C'est ce qu'on vient de voir, on est en train de dire il faudrait lutter, il faudrait une information, etc. . On est en train de reconnaître tous qu'on consomme de temps à autre sans regarder. ”

Cependant, le fait que cela soit marqué est rassurant puisqu'il indique que quelqu'un a contrôlé. Les consommateurs évoquent la possibilité de 3 marchés de l'alimentaire, avec par ordre de prix décroissant le bio, le normal et le transgénique. Pour certains enfin, parler d'étiquetage implique que l'on a déjà accepté le principe des aliments transgéniques.

Le contrôle

Le contenu des produits doit être contrôlé, et lorsque cela n'est pas possible, la traçabilité est évoquée “ comme pour la viande ”. Le contrôle (f= 107) doit être indépendant (f= 35), mais le financement de ces opérations doit pour certains consommateurs être à la charge des fabricants, et surtout pas des consommateurs, car ce sont les fabricants qui cherchent à imposer ce type de produits.

Attendre et voir

Une demande très importante concerne un moratoire sur les aliments transgéniques : attendre et faire des essais supplémentaires en laboratoire paraît indispensable pour apporter des réponses aux inquiétudes quant aux conséquences à long terme, d'autant plus qu'il n'y a pas de certitudes :

“ à partir de ces doutes, de ces moments qui sont critiques....à partir du moment où il y a des doutes ça renforce encore plus l'aspect de recherches plus profondes avant d'y mettre sur le marché, alors que là on à l'impression qu'on a brûlé les étapes et que de toute façon ça part et on verra bien, c'est pour ça c'est un peu affolant, c'est la peur, c'est vrai ou on va quand on voit de expériences comme la vache folle, le sang contaminé, des gros problèmes qui ont été plus vite qu'il aurait fallu et que l'homme a pu parce que c'est vrai qu'au départ il n'a pas eu toutes les informations, mais dès qu'il y a eu des doutes et des questions qui se posaient, ça a continué quand même, là on le voit avec ça ”.

C'est à l'Etat et à l'Europe de prendre cette décision face aux américains. Les consommateurs ne souhaitent pourtant pas “ *une instance bureaucratique de plus* ”, mais se prononcent majoritairement en faveur de comités, éventuellement consultatifs, composés de membres de différentes disciplines (scientifiques économiques, consommateurs ...). La présence de consommateurs, ou d'association de consommateurs “ *les rendrait prudents, de façon à redonner confiance* . ” Certains consommateurs évoquent ou comparent avec le comité d'éthique. L'aspect pluriel de la composition des instances de décision et de consultation apparaît dans tous les entretiens.

Le contrôle perçu constitue donc un déterminant important de l'attitude qui des consommateur face aux OGM. Le contrôle perçu, c'est à dire perception que l'individu a de sa capacité à maîtriser la situation joue un rôle positif majeur dans la formation de l'attitude comme de l'intention d'action, conformément à la théorie de l'action planifiée (Ajzen, 1985). Ce rôle est observé dans le cas des OGM dans la revue de littérature de Bredhal et al. (1998). Dans le cas des OGM, le contrôle individuel perçu est nul (il n'a pas le choix, il ne sait pas, il n'a pas confiance, les OGM lui sont imposés etc....). Il peut difficilement être délégué à l'état ou aux experts, car comme le souligne un consommateur “ *il y a eu des précédents* ”. Ceci entraîne une attitude plutôt négative à l'égard des OGM, induisant une intention d'éviter le produit ou réduisant l'intention d'achat.

Les demandes et attentes de consommateurs par rapport aux OGM portent précisément sur le contrôle perçu, et visent à le restaurer à travers trois éléments liés. Le premier concerne la délégation du contrôle et de pouvoir à des instances reconnues, le deuxième concerne la demande de l'engagement de la responsabilité de quelqu'un et la dernière l'obligation d'étiquetage. Il faut noter que cette augmentation du contrôle perçu ne diminue pas le risque, mais modifie positivement l'attitude. Le contrôle perçu fait préférer un risque élevé mais connu et choisi (comme fumer par exemple) à un risque inconnu mais imposé.

Ceci apporte un éclairage sur l'apparente contradiction entre le fait que les consommateurs souhaitent un étiquetage, mais reconnaissent spontanément qu'ils n'y feront vraisemblablement pas attention. Cette opposition pourrait faire négliger ou sous-estimer l'importance de cette attente. Or l'étiquetage implique l'engagement d'une responsabilité et le risque de ne pas lire l'étiquette est volontairement pris par chaque consommateur. Celui-ci regagne ainsi un certain contrôle perçu sur son comportement, qu'il en fasse finalement usage ou non.

4.2.3. Synthèse et implications

La crise de la vache folle joue donc, dans cette affaire, un rôle essentiel. Cette observation appelle

plusieurs commentaires.

1. L'affaire de la vache folle constitue le précédent de référence pour l'ensemble des acteurs. C'est donc le "cadre cognitif principal" qu'ils pourront mobiliser pour se faire un jugement sur les OGM⁹⁶. Sous l'hypothèse cognitiviste, un individu appréhende un élément nouveau inconnu en se référant à des schèmes pré-existants a priori adaptés à la nouvelle situation à laquelle il est confronté. Il ne s'agit donc pas de développer une analyse extensive mais, par comparaison et analogie, de réinvestir dans l'expérience nouvelle les connaissances et des compétences acquises lors d'expériences antérieures.
2. Dans le cas des produits agricoles et de la consommation alimentaire la vache folle agit comme un révélateur d'attention. Bien que cela soit très schématique, cette crise marque le basculement entre une époque où l'artificialisation croissante de l'alimentation allait de soi à une période marquée par le besoin de mieux connaître l'origine des produits, la quête du naturel et de l'identitaire. Là où, traditionnellement, l'alimentation n'était pas investie d'une attention particulière, la vigilance accrue est une aujourd'hui un élément "crisogène", comme le montrent la succession d'alertes qui marquent ce domaine d'activité depuis 1996. Dans ce cadre, les OGM sont considérés a priori avec suspicion.

Ainsi, le principal écueil de l'utilisation des OGM dans l'alimentation n'est pas la perception du risque en tant que telle mais, plus globalement, le déficit d'objectifs socialement partagés et les questions relatives à la maîtrise sociale du changement. Pourquoi utilise-t-on ces techniques ? Quelles en sont les conséquences économiques et sociales ? Quelles en sont les implications éthiques ?

⁹⁶ Nous évoquons ici les éléments théoriques présentés dans le chapitre 2 et renvoyons plus précisément aux travaux de Snow (Noiville 1995).

5. CONCLUSION : MISE SUR AGENDA, AMPLIFICATION ET COMPÉTITION POUR LE CADRAGE

Nous disposons à présent des différents éléments pour revenir sur les questions de base que nous posions dans l'introduction de ce rapport : quels sont les mécanismes de mise sur agenda des OGM ? comment caractériser la compétition pour la cadrage cognitif du problème ?

3.2. Les mécanismes de mise sur agenda des OGM

Différents indices le montrent, l'ouverture de la controverse publique sur les OGM s'effectue quand arrivent les fèves de soja transgénique dans les ports européens, en novembre 1996. Se joue en effet avec cet événement la matérialisation de l'entrée des OGM dans la chaîne alimentaire. Ce qui n'était jusque là que virtuel devient tangible. Mais si cette discontinuité dans le mode de présence des OGM dans la société provoque la controverse publique, c'est parce que trois éléments viennent élargir et nourrir la controverse :

1. *l'absence d'étiquetage* : le soja qui va entrer dans la chaîne alimentaire sera présent, à faible dose, dans de nombreux produits alimentaires sans que le consommateur n'en soit informé. En effet, le système d'étiquetage fiable et crédible, pourtant négocié de longue date, n'est toujours pas en vigueur. De nombreux acteurs n'admettent pas que les OGM entrent comme des passagers clandestins dans notre alimentation. Sous les pressions des associations de consommateurs, la grande distribution prend vite des positions anti-OGM. C'est tout d'abord Carrefour qui fait état dans les médias d'une lettre envoyée en août 1997 à tous ses fournisseurs de produits de marque, leur demandant de garantir que leur produits ne contiendraient pas d'OGM. Peu à peu, par effet domino, la plupart des groupes de la grande distribution et de l'agro-alimentaire vont annoncer qu'ils n'utiliseront pas d'OGM dans leurs produits. Les associations vont maintenir une pression forte sur l'ensemble des opérateurs, utilisant le système des listes noires (Greenpeace) ou des tests sur les produits vendus (UFC-Que Choisir ?) pour repérer les produits à base d'OGM sans étiquettes en faisant mention. Ce rôle topique de l'étiquetage est clairement mis en évidence par notre analyse des articles de presse ;
2. *le précédent de la vache folle* n'est pas sans incidence car il crée dans l'ensemble du corps social un contexte très réactif concernant l'alimentation ; il est aussi essentiel dans la reconnaissance du droit à l'information et dans la constitution de la sécurité sanitaire des aliments comme enjeu et objet des politiques publiques. Le facteur " vache folle " est en partie contingent, mais au fond, il agit comme le révélateur d'éléments qui sont " déjà là ". Notre analyse des résultats des groupes de discussion le montre clairement. Le cadre cognitif de la vache folle conduit à stigmatiser les OGM " en bloc " alors que toute la politique réglementaire est construite sur une analyse au cas par cas. L'expression " Les OGM, c'est comme la vache folle " renvoie au système qui produit les

OGM et non aux différentes variétés prises une à une ;

3. un *contexte de controverse scientifique*, marqué par l'appel des scientifiques pour un moratoire sur la commercialisation des OGM. Au-delà des scientifiques qui s'engagent en signant l'appel, les chercheurs sont assez divisés sur l'interprétation des résultats des travaux de recherche et sur la façon de les prendre en compte dans la gestion des risques liés aux OGM. Que l'on postule la continuité de la transgénèse par rapport à l'amélioration des plantes (ou même par rapport à la reproduction naturelle) et l'on pourra négliger les risques mis en évidence. Au contraire, si l'on considère qu'il y a une nouveauté radicale dans cet outil, les risques potentiels sont autant d'éléments qui conduisent à envisager l'étendue des problèmes que l'on ignore. Ainsi, au-delà des différentes controverses, l'affrontement tient aux différences d'interprétation qui fondent des procédures d'évaluation et une gestion des risques très différentes. Ces positions se confondent souvent avec l'insertion disciplinaire des différents chercheurs, les écologues mettant l'accent sur des effets irréversibles non anticipés alors que les biologistes moléculaires considèrent généralement qu'il n'y a pas de risque spécifique à la transgénèse dès lors que les constructions génétiques sont "propres". La mise en public de la controverse scientifique est l'un des éléments qui nourrit la controverse publique, de nombreuses associations mettant en exergue ces débats pour appuyer une critique plus globale. C'est aussi un facteur de mise en visibilité de l'incertitude, les responsables publics n'ayant plus la ressource traditionnelle qui permet de s'appuyer sur des "experts formels" pour certifier que le risque est nul.

L'ouverture de la controverse tient aussi au travail des groupes de mobilisation qui ont attiré l'attention du public en créant des événements. Si le soja n'est pas entré clandestinement dans notre alimentation, c'est en partie lié à la campagne de Greenpeace dans les ports européens. C'est aussi la capacité d'un certain nombre d'acteurs à connecter différents réseaux, scientifiques, politiques et administratifs. Ils ont joué un rôle important dans la façon dont, très tôt, l'acteur public a interprété la controverse sur les OGM comme un phénomène profond et durable. Au total, comme le relève le responsable d'une association de protection de l'environnement, c'est un tout petit nombre d'acteurs ont du jouer un rôle très important :

" Quand on réfléchit sur cette question des OGM, il y a 20 personnes qui ont agi, pas plus. Avec des troupes, c'est vrai. Avec une représentativité, mais il y a 20 personnes, pas plus. "

" La vingtaine de personnes, c'est non seulement des acteurs au niveau national, mais aussi c'est des gens qui appartiennent à plusieurs réseaux, scientifique, politique, associatif,..... C'est des gens qui appartiennent à des tas de réseaux. Et, en plus, ils savent faire fonctionner la société. Ils ont une position où ils sont capables d'analyser immédiatement des éléments nouveaux. Moi, je ne sais pas mais les agriculteurs me font confiance. Je ne sais pas comment on m'écoute mais on ne me rejette pas d'un regard. La vingtaine de personnes, c'est des gens d'inter-réseaux.

5.2. La compétition pour le cadrage

Dans la seconde section de ce chapitre, nous avons montré que les engagements des différents groupes

sociaux dans la controverse s'inscrivent dans le cadre d'une compétition pour la modification du cadrage des politiques publiques. Ainsi avons nous pu mettre en évidence les liens entre formes d'organisation, cadrage cognitif du problème et modalités de l'action.

En considérant aussi les résultats de l'analyse de la presse et ceux des groupes de discussion, on peut dégager une nouvelle forme de cadrage des OGM, au-delà de la diversité des organisations et des formes d'action engagées. Nous qualifions ce nouveau cadrage de "post-moderne", par opposition au cadrage pré-existant qui est qualifié de "moderne". Ce qualificatif veut mettre l'accent sur une différence essentielle. L'organisation d'une société "moderne", au sens de Weber, tient à la pertinence de formes de délégation aux élites politiques et à l'autorité naturelle de la science. C'est la condition pour se dégager du poids du passé et des traditions et construire la société sur un mode rationnel. Dans ce cadre, les élites techno-administratives ont la capacité et le rôle de tracer l'avenir pour l'ensemble de la société. Le citoyen délègue sa capacité de décision, en échange de quoi on lui garantit le "risque 0". Les résistances au changement sont traitées comme la manifestation de tendances obscurantistes et irrationnelles puisqu'on se représente la société comme une entité organisée autour du partage entre ceux qui savent, les experts, et ceux qui ne savent pas, les profanes. Dans ce cadre, il convient alors d'éduquer le consommateur⁹⁷.

La montée en puissance du cadrage "post-moderne" s'explique par des mouvements de fond que l'on n'analysera pas ici : la puissance des techno-sciences et la place corrélatrice du risque dans l'organisation de la société [Beck, 1992 #1], la perte de confiance dans les élites politiques, le déficit démocratique,... Sur cette toile de fond, la controverse publique a mis en exergue l'incertitude fondamentale des OGM. Le déploiement de l'incertitude dans l'espace public est difficilement compatible avec un cadrage "moderne" car il remet en cause plusieurs prémisses : l'idée d'un risque "0", l'idée du partage de la société entre ceux qui savent et ceux qui ne savent pas et, par conséquence, les phénomènes de délégation traditionnels. Le cadrage "post-moderne" se fonde ainsi sur la reconnaissance de la rupture que représente la transgénération dans nos capacités de manipuler le vivant. Il implique une position agnostique à l'égard des OGM : les OGM ne sont pas en soi une source de progrès social, tout dépend des modes de développement. A l'éducation du public, il substitue sa participation.

A ce stade, on comprendra que notre réponse à la question de la clôture de la controverse publique se transforme en nouvelles questions. Elle nous semble liée à la force de l'ancrage de l'action gouvernementale dans ce cadre "post-moderne" et à la viabilité de cette politique :

1. la question de l'ancrage se pose car ce nouveau cadre ne saurait faire l'unanimité de l'ensemble des acteurs gouvernementaux concernés. Les éléments d'un ancrage durable ne sont en effet pas encore réunis. L'organisation des forums hybrides (Cf. chapitre 3) n'est pas encore gravée dans le marbre ; les textes législatifs nationaux ou européens n'intègrent pas encore les éléments évoqués.

⁹⁷ Ce cadrage moderne s'insère en effet dans le modèle de "l'instruction publique" proposé par Callon (Noiville 1995). Voir les développements du chapitre suivant sur ce point.

Un travail assez lourd subsiste pour confirmer les points qui semblent acquis (étiquetage, traçabilité, biovigilance) et pour organiser la participation du public, notamment en amont des décisions, dans la conception des programmes de recherche.

2. la question de la viabilité se décline de différentes façons :
 - 2.1. comment peut fonctionner un modèle de politique publique qui donne une part beaucoup plus importante à la participation du public ? Cette question de la participation, centrale dans le cadre “ post-moderne ” peut être abordée à partir de l’étude de la Conférence de Citoyens sur les OGM, qui est la première expérience de ce genre en France. C’est l’objet du chapitre suivant.
 - 2.2. comment peut fonctionner ce modèle de politique publique compte tenu que nos partenaires économiques et commerciaux, et tout particulièrement les Etats-Unis sont sur un modèle de politique publique qui révèle de nombreuses sources d’incompatibilité avec le notre ? C’est l’objet du dernier chapitre de ce rapport.

Encart 5.8. La compétition entre les différents cadrages du problème

Le cadrage “ moderne ”:

Les OGM sont un facteur de progrès

Les OGM s’inscrivent dans la continuité de la transformation du vivant

La transgénèse permet de travailler proprement

L’incertitude peut être maîtrisée par un gain de connaissances

Les risques sont gérables (“ so what ” de la CGB)

Le gain de connaissances passe par un changement d’échelle de l’utilisation (biovigilance)

Expertise cadrée et consensuelle basée sur la biologie moléculaire

La logique d’action : accompagner la diffusion

Orientations d’action :

Réglementer les OGM pour inciter les firmes à travailler proprement

Autoriser les mises sur le marché

Ne pas étiqueter, les produits, sauf quand leur composition est substantiellement modifiée

Eduquer le consommateur

Le cadrage post-moderne :

Les OGM ne sont ni bons ni mauvais : ces technologies doivent être co-construites

Les OGM s’inscrivent en rupture (du point de vue des outils de la manipulation du vivant)

Que se passe-t-il en cas de problèmes ?

L’incertitude est forte et non maîtrisée

Les effets des OGM sont irréversibles

Expertise large, plurielle et contradictoire afin de prendre en compte les incertitudes et l’ensemble des effets (non seulement environnement et santé, mais aussi agronomiques et socio-économiques)

La logique d’action :

. organiser la participation afin de co-construire ces technologies

. garantir le droit à l’information et au libre choix

Orientations d’action :

Moratoire

Etiquetage fiable et crédible des produits contenant des OGM

Définition claire des responsabilités

Participation

CHAPITRE 5. LES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES A L'ÉPREUVE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE : LA CONFÉRENCE CITOYENNE SUR LES OGM EN FRANCE⁹⁸

1. INTRODUCTION

Une participation élargie aux procédures d'évaluation technologique est l'un des enjeux du nouveau cadrage de la politique sur les OGM. En effet, comme le montre Rip à propos de l'étude des controverses publiques, la robustesse des décisions ne dépend plus ici de la mobilisation de connaissances "objectives" mais elle repose au contraire sur des dispositifs collectifs permettant d'énoncer la diversité des contraintes d'un problème (Noiville 1995).

Une telle situation n'est pas singulière. Lascoumes observe en effet une tendance des pratiques publiques à privilégier ces modes de gestion qui placent les dispositifs collectifs d'expérimentation dans des situations où l'expertise scientifique ne peut constituer l'unique ressource (Noiville 1995). Les questions environnementales ou sanitaires relèvent ainsi de ces problèmes transversaux où *"l'enchevêtrement des enjeux, l'intersectorialité des programmes, la transversalité des actions publiques, l'hétérogénéité des acteurs mobilisés deviennent une constante y compris dans les domaines où le cloisonnement, le monopole de gestion par un grand corps et un mode d'administration hiérarchique étaient jusqu'à présent la règle. Dans beaucoup de secteurs s'observe aujourd'hui une hybridation des catégories d'analyse et d'action qui fondent les politiques"* (ibid, p. 330). En effet, l'autorité naturelle de la science ne pouvant plus légitimer la décision publique, cette légitimité doit être recherchée dans la validation politique et sociale des procédures et des processus engagés.

Ces remarques introductives soulignent les enjeux de l'organisation de la première Conférence de Citoyens en France. Dans un contexte de remise en cause des formes de légitimité traditionnelle sur lesquelles se fonde la décision publique (la délégation aux autorités administratives et les connaissances scientifiques objectives), il s'agit de construire un nouvel espace public permettant de construire et de valider des options scientifiques et technologiques. Mais bien entendu, un tel espace ne se décrète pas, surtout dans un pays marqué par la faiblesse des formes de participation et la prééminence traditionnelle d'une administration technocratique et d'une démocratie représentative. La conférence citoyenne sur les OGM constitue l'une des premières tentatives marquantes dans la construction d'une "démocratie technique", pour reprendre l'expression de M. Callon [Callon, 1998 #8].

⁹⁸ Une première version de ce texte a été présentée au Séminaire "Les innovations biomédicales" organisé par le CERMES, Paris, 2-4 décembre 1999. L'auteur remercie l'ensemble des participants et tout particulièrement Claudine Herzlich pour leurs commentaires.

Dans la section 2, nous décrivons l'organisation de la Conférence en analysant l'origine de cette initiative et les caractéristiques de cette entreprise par rapport au modèle Danois de référence. Une attention particulière est portée sur les rapports entre experts et “candides” et sur les enseignements de ce type de dispositif, en termes de pratique de l'expertise contradictoire et d'expérience délibérative.

Dans la section 3, nous proposons une évaluation de l'impact de la Conférence. Cette évaluation s'appuie d'une part sur l'analyse de l'impact de la Conférence dans la presse et, d'autre part, sur des entretiens approfondis avec le “acteurs clés” impliqués dans le dossier des OGM.

Enfin, dans la section 4, nous abordons des questions plus générales que soulève ce type d'expérience : le problème de la participation, d'une part et la question de la relation avec les formes de représentation traditionnelles.

2. LA CONFÉRENCE COMME EXPÉRIMENTATION SOCIALE : ORIGINE, ORGANISATION ET RÉSULTATS

Reprenons une fois encore les éléments de cette saga.

Tout commence avec la décision du gouvernement Juppé, du 12 février 1997, de ne pas autoriser la culture du maïs transgénique “Bt 176”. Cette décision marque en effet une rupture dans la relation entre les politiques et les experts scientifiques chargés de l'évaluation du dossier. Alors que, depuis 1994, les politiques ont systématiquement suivi les experts au cours de l'instruction du dossier du maïs Bt 176, le gouvernement Juppé change de position à la dernière étape du processus décisionnel. Axel Kahn, Président de la Commission de Génie Biomoléculaire (CGB), considère qu'il s'agit là d'un désaveu et démissionne.

Cette discontinuité dans le déroulement des rapports entre experts et politiques crée une fenêtre d'opportunité, le modèle linéaire de la décision publique fondée sur l'expertise étant officiellement remise en cause. François d'Aubert, Secrétaire d'Etat chargé de la recherche dans le Gouvernement d'Alain Juppé, propose alors une solution de sortie de crise : l'organisation d'un grand débat public, qui devrait permettre de donner une légitimité plus large à la décision publique et de favoriser l'acceptabilité des OGM (Noiville 1995). Ayant pris connaissance de l'expérience danoise des “Conférences de consensus”, il annonce dès le mois d'avril qu'une telle Conférence sera organisée en France au mois de novembre afin de débattre des biotechnologies. Mais cette initiative est très vite remise en cause. Avec le changement de gouvernement de juin 1997, le nouveau ministre chargé de la recherche, Claude Allègre, supprime le budget de la Conférence, considérant qu'elle n'entre pas dans les priorités du gouvernement (l'innovation et l'emploi).

4.1. La Conférence de consensus : une solution “prête à l’emploi” pour sortir d’une situation difficile

Ce projet sera remis en chantier à l’automne lorsque le gouvernement Jospin relancera le dossier des OGM. Une prise de position sur le maïs Bt 176 s’avère urgente dans la mesure où la décision de février met la France en porte à faux : dans l’attente de la notification de l’autorisation française, toute possibilité de culture du maïs est bloquée pour l’ensemble des pays membres de l’Union Européenne. Cependant, la complexité et l’importance politique de ce dossier nécessitent, au delà de la décision ponctuelle, une analyse et l’établissement d’une ligne d’action gouvernementale globales. Les consultations menées conduisent à un accord gouvernemental sur lequel est basée la communication gouvernementale du 27 novembre 1999. Le gouvernement annonce qu’il décide de débloquent le dossier en autorisant la culture du maïs Bt 176. Mais il inscrit cette décision dans le cadre d’une ligne d’action gouvernementale globale (Cf. Encart 1). C’est dans ce cadre qu’il annonce l’organisation d’un débat public sur les OGM. Deux différences importantes sont à noter par rapport au projet précédent :

- . alors que le projet initié par François d’Aubert concernait les biotechnologies en général, la conférence de consensus portera spécifiquement sur l’utilisation des OGM dans l’agriculture et dans l’alimentation. Ce cadrage des débats correspond à une prise de risque supplémentaire dans la mesure où la tentation est généralement forte d’associer les volets agricoles et médicaux afin de faire bénéficier aux biotechnologies de l’image positive des applications thérapeutiques⁹⁹ ;
- . l’organisation de la conférence de consensus est confiée à l’Office Parlementaire d’Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST).

Encart 5.1. La reprise en mains du dossier OGM par le Gouvernement Jospin

1. “ le gouvernement a décidé d’organiser un débat public sur les OGM ” :

La forme choisie est celle des conférences de consensus, déjà expérimentées dans certains pays européens.

“ Cette démarche permet de mettre en œuvre une démocratie participative ; Elle a pour but de favoriser l’information et le débat, ouvert et contradictoire sur les choix scientifiques en suscitant le dialogue entre citoyens et experts.”

L’OPECST, structure dotée d’une forte légitimité, sera à même de garantir les conditions d’indépendance et de neutralité des débats.

2. “ il est mise en place un système de biovigilance ”

Les tests en plein champ de plantes transgéniques qui ont été réalisés depuis 5 à 10 ans n’ont mis en évidence aucun phénomène défavorable sur les cultures ni sur l’environnement. Cependant, cette échelle expérimentale impose “ en vertu du principe de précaution ”, de considérer ces conclusions comme temporaire . Le système de biovigilance vise à recueillir des paramètres dans le cadre d’essais à plus grande échelle ou de mises sur le marché conditionnelles.

3. “ L’information des consommateurs sera assurée ”

Les produits *contenant* des OGM seront clairement identifiés comme tels par un étiquetage claire et informatif. Les produits *issus* d’OGM, dès lors qu’ils ne sont pas identiques à des produits traditionnels, seront également étiquetés.

⁹⁹ C’est par exemple le parti pris de la “ Votation ” suisse organisée à la même période.

4. “ Le principe de précaution s’impose à toutes les décisions dans le domaine des autorisations ”

Ce quatrième volet des décisions est probablement le plus intéressant car il conduit le gouvernement à préciser la définition du principe de précaution dans ce contexte précis :

“ Selon ce principe, une autorisation de mise en culture ne peut intervenir que lorsque les risques de dissémination des transgènes ou les risques sanitaires pour les consommateurs sont parfaitement maîtrisés. ”

En application de ce principe, le gouvernement autorise le maïs Bt 176 et annonce un moratoire sur la culture des variétés de betterave et de colza résistants aux herbicides.

Source : Conférence de Presse sur les OGM, Présentation introductive de Louis Le Pensec, 27 novembre 1997

Pour le petit groupe de hauts fonctionnaires qui, au Ministère de l’Agriculture, au Ministère de l’Environnement et à Matignon sont les artisans de cette nouvelle ligne politique, un large débat sur les OGM s’impose. Les modifications liées à l’utilisation des OGM sont en effet trop importantes pour que ce dossier puisse faire l’objet d’un traitement “ traditionnel ”, selon les seuls principes d’une “ analyse scientifique ” des risques. L’organisation d’un grand débat public s’impose en effet compte tenu du problème de l’acceptabilité sociale des OGM.

“ Un collège d’experts à lui tout seul n’est pas capable, n’est pas légitime d’ailleurs, pour avoir le débat sociétal.(...) Si effectivement ce débat sociétal n’a pas lieu, alors là c’est vraiment la définition de la technocratie c’est-à-dire les décisions au quotidien prises par les experts sur des sujets qui peuvent paraître mineurs pris un par un, mais qui se substituent finalement à toute politique.” (X, Ministère de l’Environnement)

Le modèle de Conférence apparaît alors comme un outil “ prêt à l’emploi ” potentiellement intéressant. Ayant été expérimenté avec succès dans d’autres pays, on lui fait en effet le crédit de la preuve par l’expérience :

“ On s’est dit à un moment, on était plusieurs à dire c’est une bonne idée. Ça s’est dit à plusieurs endroits différents. On avait constaté que ça avait pas mal fonctionné au Royaume Uni, que ça devait donner des résultats assez intéressants. (...)

Et puis on cherchait des idées. C’est pas facile d’avoir ce débat entre experts et société.(...) C’était vraiment le choix de dire on cherche désespérément à sortir du monologue entre experts, du rapport incestueux entre experts et l’administration, on a une expérience d’un truc qui s’est fait à l’étranger, qui a globalement donné, en tout cas en qualité de travail quelque chose d’intéressant. La question des OGM est clairement, indiscutablement un vrai débat de citoyens, testons. Essayons de voir. ” (X, Ministère de l’ Environnement)

Le choix de la formule “ Conférence de Consensus ” tient probablement au fait que, dans l’urgence de la situation, cette solution “ prête à porter ” semble à même de catalyser le débat tout en évitant d’offrir une tribune à des opposants assez résolus à obtenir un moratoire sur l’utilisation commerciale des OGM. Face aux risques de débordements liés à l’organisation d’un grand débat public sur une question aussi controversée que celle de l’utilisation des OGM dans l’agriculture et l’alimentation, la formule Conférence de Consensus rassure car elle a déjà fait ses preuves dans de nombreux pays d’Europe du Nord où elle a été utilisée à différentes reprises avec succès. Dans une Conférence de Consensus, le rôle central du panel de citoyens permet en principe de modérer la polarisation des débats en favorisant l’expression des opinions médianes. Les citoyens sont en effet choisis parce qu’ils ne sont a priori ni partie prenante ni impliqués ; au moment du choix, ils n’ont aucune compétence

particulière qui puisse les distinguer des citoyens ordinaires. C'est probablement ce qui leur vaut le titre de "Candides", qualificatif utilisé tout d'abord par le Canard Enchaîné, puis repris à son compte par JY Le Déaut.

"C'était devenu un débat un peu bloqué avec des groupes de pression activant des arguments extrêmes des deux bords. On a un débat complexe avec des pour et des contre et puis des gens au milieu qui regardent la partie de tennis. Donc, il me semble qu'il était particulièrement important d'impliquer les autres c'est-à-dire, quelque chose qui déclenche une réflexion (...) une réflexion plus approfondie de la part de plus de gens sur ce sujet là."

"Donc, pour moi le débat public c'est essentiellement, enfin (...) la conférence de consensus c'est essentiellement une manière de stimuler le débat en France et de la part de gens qui ne sont pas des extrêmes."

(X, Ministère de l'Agriculture)

Ce rôle de la Conférence comme élément de "canalisation" du débat va rapidement être affirmé comme l'un des principaux objectifs de la Conférence. Un autre objectif est également visé. Dans toutes les négociations internationales, le Ministère de l'Agriculture est particulièrement soumis aux pressions des Etats-Unis sur ce dossier. Les responsables américains considèrent en effet que le blocage du dossier des OGM en Europe leur est préjudiciable et qu'il correspond à une tactique protectionniste. La menace d'une plainte des Etats-Unis auprès des instances de l'Organisation Mondiale du Commerce plane. Comment faire comprendre la réalité des mouvements sociaux perceptibles en Europe et l'importance des problèmes d'acceptabilité ? La Conférence de consensus est le moyen d'insérer le débat public dans un calendrier d'action gouvernementale. Face à la pression extérieure, le gouvernement dispose donc d'arguments pour différer sa décision :

"Il se trouve que ça a une utilité internationale, c'est que ça fait plusieurs années qu'on explique aux américains qu'en Europe c'est différent. On ne sait pas pourquoi mais en Europe c'est différent. Les américains donc, ont accepté totalement, apparemment, les OGM. Ils ne demandent pas l'étiquetage, ben chez nous, je ne sais pas pourquoi mais c'est différent. Et c'était, comment dire, oui on pouvait leur dire écoutez, c'est différent, on est ni pour ni contre. Je veux dire les pouvoirs publics n'ont pas à être pour ou contre, simplement on veut que les choses avancent normalement et donc on a un processus qui passe par un rapport parlementaire, donc le rapport Le Déaut qui est l'élément essentiel du débat parce qu'un rapport parlementaire, c'est démocratiquement plus légitime qu'une conférence de consensus. Donc un rapport parlementaire, avec des interviews et des débats contradictoires, une conférence de consensus qui est là surtout pour stimuler le débat et puis des propositions qui vont être faites au gouvernement. Et un gouvernement qui va décider. Et ça c'est présentable à l'étranger. On a dérogé à toutes les procédures classiques dans cette affaire là. En théorie, on aurait dû donner le feu vert au maïs depuis longtemps. Mais il était utile de leur montrer qu'à défaut de méthode établie à leur présenter, on a un calendrier à leur présenter. Et après le gouvernement prend ses décisions. Il les applique." (X, Ministère de l'Agriculture)

Compte tenu de cet objectif, la Conférence est intégrée dans le travail que fait l'Office Parlementaire, ce qui lui confère *ipso facto* une position précise dans le dispositif institutionnel. Mais les implications en termes de conditions de réalisation ne sont pas négligeables (Cf 2.3).

Encart 5.2. Les conférences de consensus : la méthodologie

Inventé au Danemark en 1985, ce modèle de délibération citoyenne a pour lui l'avantage d'avoir prouvé qu'il est possible de débattre sur des sujets complexes en mettant un groupe d'une quinzaine de citoyens au centre

du débat. S'inspirant du modèle de conférences de consensus dans le domaine médical¹⁰⁰, le modèle danois a un avantage potentiel : proposer une alternative au face à face entre les politiques et les experts en évitant les risques de capture du débat par des groupes d'intérêt constitués. Il est actuellement expérimenté dans de nombreux pays.

Au Danemark, les 15 participants sont recrutés suite à des candidatures suscitées par une annonce largement diffusée par la presse.

Ils sont formés au cours de deux week-end.

Au terme du second week-end de formation, ils doivent formuler les principales questions relatives au thème traité et sélectionner les experts avec lesquels ils vont échanger au cours de la Conférence publique.

Le troisième week-end est donc consacré à la conférence publique. Après un exposé préliminaire, les experts participent à un débat contradictoire dirigé par le panel de citoyens. Au terme de ce week-end, le panel prépare une déclaration qui a vocation à être largement diffusée et qui est officiellement transmise au Parlement.

Le "facilitateur", qui accompagne le panel à partir du premier week-end de formation joue un rôle très important. Après plus de 15 expériences, Le Danish Board of Technology considère que c'est l'un des éléments déterminants du succès d'une opération.

2.2. Les objectifs de la Conférence de Citoyens

Le rôle de l'OPECST dans l'organisation de la Conférence est discuté lors de la séance du mercredi 3 décembre 1997 à l'Assemblée Nationale. Pour l'Office, ce débat sera conduit dans le cadre de l'étude de son Président Jean-Yves Le Déaut¹⁰¹, qui comporte dès lors quatre volets différents :

- . l'étude proprement dite au cours de laquelle le rapporteur a auditionné 250 personnes ;
- . une audition publique et contradictoire au cours de laquelle les experts et les représentants de différents groupes d'intérêts ont confronté leurs arguments¹⁰²;
- . un forum internet, ouvert à partir du mois d'avril 1998 ;
- . la Conférence de Citoyens.

Ainsi la Conférence est très tôt intégrée aux travaux de l'OPECST. En théorie, c'est un avantage dans la mesure où cette insertion peut assurer une bonne relation entre cet exercice et la représentation nationale. D'ailleurs, l'Office a adopté ce projet de Conférence par un vote unanime de ses trente deux membres¹⁰³.

L'un des premiers obstacles qu'il faudra surmonter est la définition des objectifs assignés à ce projet de Conférence de Citoyens. En effet, dans le contexte institutionnel français, il n'y a pas d'espace pour un débat citoyen. Les marges de manoeuvre sont a priori limitées. Cela ressort clairement à la lecture du texte de l'OPECST qui annonce l'organisation de la Conférence et qui définit "l'objectif recherché" (Cf. Extraits dans l'encart 3) :

- . il ne s'agit pas de substituer l'avis de 14 "candides" à celui des experts, mais de le compléter car,

100 Lancées aux Etats-Unis par les NIH, les conférences de consensus sont assez largement utilisées dans le milieu médical. Voir Broclain pour l'analyse d'une telle expérience en France (Noiville 1995).

101 Saisine de l'Assemblée Nationale du 30 mai 1996, à la demande de M. Laurent Fabius, Président du groupe socialiste, qui demande au Bureau de l'Assemblée de saisir l'OPECST d'une étude portant sur le thème : "de la connaissance des gènes à leur utilisation".

102 Voir dans l'annexe 3 la liste des thèmes et des personnalités qui ont participé à ces auditions publiques. Les interventions et les débats ont été intégralement retranscrits et publiés ((Noiville 1995)).

103 Rappelons tout de même que certains membres de l'Office avaient émis des réserves lors des discussions informelles sur le projet de Conférence conçu par l'équipe de F. D'Aubert. Ils considéraient qu'un panel de citoyens ne pouvait pas représenter la société et qu'une telle initiative risquait de nuire à la représentation nationale, dans la mesure où il soulignait ses carences en tant que lieu de débat public. Pour le second essai, l'intégration de l'Office en amont permet de lever ces réserves.

compte tenu de la complexité des problèmes, l'avis des experts ne suffit pas pour prendre une décision. Le débat doit donc de ce point de vue contribuer à une définition des normes de risque acceptables ;

. il ne s'agit pas non plus de substituer les 14 candides à la représentation nationale et de s'aventurer sur les voies de la démocratie directe. Le but de cette Conférence est, en amont de la décision, d'éclairer les responsables politiques ;

. il ne s'agit pas, enfin, de substituer la Conférence au débat public. Il faut amorcer un débat susceptible d'éclairer l'opinion publique en le lançant sur des bases saines.

Encart 5.3. Les Objectifs de la Conférence de Citoyens

“ Dès qu'il s'agit de sujets totalement nouveaux comme l'apparition de plantes transgéniques, l'avis des experts, qui souvent ajoute à la perplexité des responsables politiques ou économiques, ne peut constituer qu'un des éléments du débat. Le débat, dans ce cas, est en effet beaucoup plus complexe puisqu'il s'agit en fait de construire de nouvelles normes sociales de risque acceptable et de favoriser la compréhension, par le public, des enjeux du débat technologique.

La connaissance des limites de l'acceptabilité sociale des innovations constitue désormais un impératif auquel on ne peut plus échapper, *mais le problème qui se pose est d'arriver à susciter un débat susceptible d'éclairer l'opinion publique* [souligné par nous].

Les conférences de consensus ne peuvent en elles-mêmes résoudre ce dilemme, l'avis de quinze citoyens ne pouvant se substituer au débat public ; *elles peuvent toutefois servir à l'amorcer et à le lancer sur des bases saines* [souligné par nous]. La Conférence ne remplace pas le débat mais contribue à le préparer. (...)

C'est donc par le biais du débat public que ces conférences peuvent s'intégrer dans les procédures de décision. Elle n'ont pas, en effet, pour but d'instaurer une pseudo-démocratie directe où la volonté de l'opinion publique se substituerait à la décision politique. (...)

Dans une démocratie représentative, les responsables politiques doivent souvent avoir un rôle d'éclaireur par rapport au reste de la population, mais encore faut-il qu'ils soient eux-mêmes éclairés sur la portée réelle des choix à faire. Les conférences de consensus ou de citoyens et le débat public qui doit en principe s'instaurer ensuite doivent justement contribuer à faire prendre conscience à ces responsables politiques de l'importance et de la complexité de certaines décisions qu'ils doivent prendre. ”

Source : Document de présentation de la Conférence de Citoyens, OPECST, avril 1998

2.3. L'organisation de la Conférence

2.3.1. Une Conférence intégrée dans le rapport de l'OPECST

La réappropriation du projet par l'OPECST a des conséquences importantes d'un point de vue organisationnel.

Compte tenu que le député Jean-Yves Le Déaut, Président de l'Office, s'est engagé à présenter son rapport en juillet 1998, la Conférence de Citoyens doit donc se tenir avant la fin du mois de juin. C'est un délai très court, comme le souligneront rétrospectivement les membres du Comité de Pilotage eux-mêmes (Noiville 1995). Cela conduit aussi à choisir une période qui n'est pas des plus propices : au mois de juin, la France vivra au rythme de la Coupe du Monde de football ; les vacances d'été,

risquent ensuite d'effacer les effets de la Conférence¹⁰⁴.

La composition du Comité de Pilotage est assez largement déterminée par l'insertion de la Conférence dans la préparation du rapport. Ce Comité comprend 7 membres. Quatre d'entre eux composent le groupe d'experts mis en place par l'Office pour le rapport Le Déaut :

- . Francine Casse, Professeur de Biologie Moléculaire à l'Université de Montpellier ;
- . Marie-Angèle Hermitte, juriste, Directeur de recherche au CNRS ;
- . Antoine Messéan, Directeur Scientifique du CETIOM et chargé de mission à l'INRA ;
- . Gérard Pascal, Directeur Scientifique à l'INRA, chargé de la Nutrition humaine et de la sécurité alimentaire.

Ce groupe d'experts est complété par trois personnes chargées d'apporter leur concours à la bonne organisation de la Conférence :

- . Daniel Boy, politologue, Directeur de recherche au CEVIPOF ;
- . Dominique Donnet-Kamel, chargée de communication à l'INSERM ;
- . Philippe Roqueplo, sociologue, Directeur de recherche au CNRS.

Cette composition exprime un choix important du point de vue de la méthode : ne pas introduire des représentants d'associations dans le pilotage de l'opération. C'est aussi la marque d'une volonté de protection de l'expérience vis-à-vis des tentatives de manipulation de tout ordre. Ce choix a un coût, comme nous le verrons : celui d'une faible implication des associations dans le dispositif. Dans le Comité de pilotage, seule M.A. Hermitte peut jouer le rôle de " passeur ". Elle bénéficie d'un crédit fort dans le milieu associatif du fait de ses travaux sur le droit du vivant. Ses positions critiques sur l'encadrement juridique et réglementaire des biotechnologies lui valent d'être écoutée à la fois dans l'administration et dans le milieu associatif¹⁰⁵. Cependant, ce lien ténu sera très vite rompu lorsque les controverses sur l'organisation de la Conférence seront plus fortes.

Compte tenu de l'organisation de l'Office, l'insertion de la Conférence dans son dispositif a un autre effet : la très forte personnalisation de l'opération. J.Y. Le Déaut, Président de l'Office et rapporteur assume la responsabilité de la Conférence, opération lourde qui s'insère dans un agenda déjà chargé. En plus du travail régulier de parlementaire, J.Y. Le Déaut doit faire campagne pour les élections cantonales au printemps, préparer un rapport sur la sécurité nucléaire pour le Premier Ministre en juin, (...). Cela conduit à gérer la Conférence dans un calendrier rigide et serré, contraintes qui sont peu adaptées au caractère expérimentale et à l'importance qu'il faut accorder aux processus mis en oeuvre.

2.3.2. L'adaptation du modèle danois : des dispositifs " protecteurs "

A grands traits, la Conférence française reproduit le modèle danois. Plusieurs adaptations importantes sont néanmoins introduites. Elles vont dans le sens d'un meilleur contrôle de l'opération.

¹⁰⁴ Notons à nouveau que cette temporalité n'est pas le seul fait de l'insertion de la Conférence dans l'OPECST. La pression américaine est également très forte et le gouvernement de Lionel Jospin considère alors qu'il n'est possible de différer certaines décisions après le débat public que dans la mesure où les délais restent courts.

¹⁰⁵ Voir par exemple sa contribution dans le livre collectif édité par Ecoropa et préfacé par J.M. Pelt ((Noiville 1995)).

. Le comité de pilotage

S'il compte un expert proche des milieux associatifs, le comité de pilotage n'en demeure pas moins pour autant composé d'experts. Cela s'entend bien dans une logique de défiance par rapport aux parties qui sont déjà mobilisées dans le débat. Cependant, un tel choix a des conséquences importantes. D'une part, on se prive ainsi de la possibilité d'utiliser le Comité de pilotage comme un espace de délibération où pourraient être débattues les différentes questions relatives à cette entreprise. Elargir la composition du comité aurait probablement augmenté les risques de " débordement " par rapport au cadrage initialement fixé. Cela aurait pu favoriser le processus d'appropriation de la Conférence par les associations. Le choix est donc celui d'un cadrage strict.

Sur le fond, se pose alors une question de validité théorique de la démarche : on souhaite favoriser la participation des citoyens pour rompre avec la relation exclusive experts/décideurs publics, mais pour ce faire, en amont, on confie l'opération aux experts.

D'autre part, cette mise à l'écart du monde associatif et des groupes d'intérêt suscite des réactions et entretient un climat de suspicion sur la nature de l'opération au cours de sa phase préparatoire.

. Pas de dispositif d'évaluation sérieux

Dans toute démarche expérimentale, le dispositif d'évaluation joue un rôle central car il conditionne les possibilités de capitalisation de l'expérience via des processus de retour d'expérience et de réflexion critique. Ce point est généralement souligné par les spécialistes des Conférences de consensus (Noiville 1995). Malgré les propositions répétées de plusieurs groupes de chercheurs, l'Office a refusé de mettre en place un dispositif d'évaluation indépendant du comité de pilotage. Il a néanmoins accepté de filmer les séances de formation et de donner accès aux vidéo-cassettes aux chercheurs en sciences sociales qui en feraient la demande. Ces matériaux sont certes intéressants, mais ils ne permettent en aucun cas de faire une évaluation d'ensemble de cette expérience, ni même de mener des analyses plus fines sur le rôle de la participation dans ces conférences¹⁰⁶.

. La sélection des membres du panel

A la différence de la pratique danoise (Cf. Encart 2), les membres du panel ont été sélectionnés par un institut de sondage. Compte tenu du caractère inhabituel de cette expérience et de la polarisation des débats, les organisateurs redoutaient de déclencher une vague de candidatures provenant des groupes d'intérêt et des associations. La sélection par un institut de sondage permet d'éviter un tel risque. Cependant, elle fait courir un autre risque. Etant donné que l'acte de candidature ne correspond pas à une initiative individuelle, les risques d'abandon au cours de l'opération sont élevés. Ce fut une des préoccupations majeures du facilitateur, qui souligne les difficultés de cette épreuve, sur un plan physique et psychologiques pour les participants au panel.

106 Voir pour un exemple d'une telle approche : (Noiville 1995).

. Le consensus

Acte symbolique important : le comité de pilotage propose de rebaptiser l'opération. La France organisera donc une “ Conférence de Citoyens ”. Ce changement d'intitulé marque la réserve à l'égard d'une culture de consensus, fort présente dans les pays nordiques. Par tradition, l'accord en France naît moins du consensus que des compromis établis dans une logique d'opposition et de conflit.

De plus, la distance prise à l'égard du consensus permet probablement de gagner des marges de manoeuvre. On peut parvenir plus facilement à une déclaration riche si le consensus n'est pas exigé pour l'ensemble du texte. Procédant de la sorte, on souligne les points d'accord et les désaccords, ce qui laisse plus de marges de manoeuvre dans l'utilisation du texte, pour l'ensemble des acteurs, et notamment pour les décideurs publics.

2.3.3. La confrontation entre experts et candides

Après le choix des membres du panel, la première phase du processus est consacrée à la formation. La liste des formateurs est indiquée en annexe 5. Nous n'y revenons pas¹⁰⁷.

Dès le second week-end de formation, le panel commence à travailler sur la liste de questions qui seront adressées aux experts lors de la Conférence publique. Comme l'indiquera a posteriori le facilitateur, ce fut moment crucial dans la constitution du groupe car il doit passer de la phase de formation à la phase d'acteur central dans le dispositif. Quelles sont les questions qui sont au cœur de leurs préoccupations et auxquelles ils souhaitent avoir des réponses de façon à pouvoir émettre un avis autorisé sur les OGM ?

Les membres du panel s'entendent assez facilement sur une vingtaine de questions qui sont regroupées en 5 thèmes. Par contre, ils ne parviennent pas, contrairement à ce qui était prévu initialement, à choisir les experts¹⁰⁸. Il faudra organiser une réunion supplémentaire, le 6 juin, pour cette tâche.

Le choix des 5 thèmes est très important. D'une part, la Conférence publique sera structurée autour de ces thèmes. Pour chacun d'entre eux, on constitue une table ronde où seront invités 5 ou 6 personnes qui représentent ce que les membres du panel considèrent comme les porteurs de points de vue différents. En effet, les invités ne sont pas seulement des “ experts scientifiques ”, mais ce sont aussi des représentants d'associations et de groupes d'intérêts. Les deux premières table-rondes, relatives aux risques sanitaires et environnementaux, sont composées selon un modèle commun : un scientifique favorable aux OGM, un scientifique opposant, un représentant de l'industrie, un représentant associatif et un représentant de l'administration. Les deux table-rondes suivantes sont consacrées à l'information du consommateur et aux questions juridiques. La première d'entre elles

107 Notons seulement que certains formateurs jouent ensuite le rôle d'experts lors de la Conférence publique, ce qui n'est pas très orthodoxe ! En dehors du fait que cela conduit à donner à ces intervenants un poids élevé dans la procédure, ce double rôle a pu introduire une certaine confusion, pour les membres du panel.

108 Le facilitateur note que le panel a eu dans cette phase un blocage lié à la fatigue de certains de ses membres et à la difficulté de basculer du statut de candides à celui de “ débattants ”. Dans cette phase, plusieurs membres manifestent leur incompréhension : pourquoi poser des questions qu'ils ont posées au cours de la formation ? Face à ce blocage, le facilitateur choisit de repousser le choix des experts à une date ultérieure.

organise un débat entre les différents acteurs confrontés à la mise en œuvre de l'étiquetage des OGM : entreprises agro-alimentaires, grande distribution, administration, recherche et associations de consommateurs. La seconde réunit des juristes et un représentant d'association de consommateurs.

Enfin, la dernière table ronde aborde une thématique transversale : la régulation des rapports de force et la prise en compte des intérêts complexes autour des OGM. Pour cette table ronde, sont conviés deux acteurs favorables aux OGM et deux acteurs opposés, ainsi qu'un représentant de l'administration.

La composition de ces table-rondes exprime assez clairement le choix des membres du panel. S'ils veulent s'entourer de la meilleure expertise, ils souhaitent aussi organiser, sous leurs yeux, le débat contradictoire entre les différentes parties qui se sont exprimés sur le thème des OGM. Chaque invité a donc cinq minutes pour exposer sa position. Le reste est consacré aux débats avec le panel.

Quant aux conditions du choix des experts, il s'agit d'un mixte entre les volontés des membres du panel, les " carnets d'adresse " du comité de pilotage et, enfin, les contraintes d'emploi du temps. Rappelons que le choix des experts s'effectue le 6 juin alors que la Conférence aura lieu les 20 et 21 juin¹⁰⁹. Comme l'indique un membre du comité de pilotage, le panel avait des idées très claires sur le type d'experts qu'ils souhaitaient voir : côté scientifique, pas " d'experts bruxellois ", que l'on voit partout, mais des scientifiques proches de la paillasse ; côté associatif, ils tenaient à inviter les représentants d'association qui ont joué un rôle important dans la controverse sur les OGM,... Car c'est à partir de l'expression d'opinions contradictoires, hors " langue de bois " des antichambres de la technostucture, que la Conférence peut apporter un plus.

" Les citoyens avaient la préoccupation d'avoir, à chaque fois, pas uniquement le point de vue des spécialistes du domaine de questionnement mais d'avoir un avis contradictoire qui va permettre de voir comment les différentes disciplines s'opposent et s'affrontent et se mettent d'accord sur tel ou tel type d'enjeux. " (X, Facilitateur)

109 Un appel public à candidature a été lancé. Mais nous ne savons pas dans quelle mesure le panel a eu directement accès aux réponses des experts-candidats.

Encart 5. 4. L'organisation de la Conférence publique : thèmes et experts
--

Premier débat : Dans l'état actuel des recherches, quelles sont les conséquences de la consommation d'OGM pour la santé de l'homme ?

Patrick	Berche	Hopital Necker-Enfants malades
Georges	Bories	INRA
Yves	Chupeau	INRA
Patrick	Courvalin	Institut Pasteur
Jean-Michel	Panoff	Université de Caen
Docteur	Pasteau	Monsanto

Deuxième débat : Comment peut-on se garantir contre les risques de prolifération anarchique des caractéristiques des OGM sur l'environnement ?

Daniel	Chéron	Limagrain
Joël	Chenais	Les Verts
	Pujol	Ministère de l'Environnement
Pierre-Henri	Gouyon	Université Paris-Sud Orsay
Daniel	Rahier	Monsanto
Guy	Riba	INRA

Troisième débat : Compte tenu des enjeux économiques que représente une information de qualité, qu'est-il prévu en ce qui concerne l'information des consommateurs à propos des OGM (étiquetage, traçabilité,...) ?

Eric-Marie	Boulet	Nestlé
Chantal	Jacquet	Carrefour
Jean-François	Molle	Danone
Marie-José	Nicoli	UFC
Egizio	Valceschini	INRA
Nicole	Zylbermann	DGCCRF

Quatrième débat : Comment le législateur va-t-il prévenir les dommages hypothétiques à moyen et à long terme qui pourraient être causés par les OGM ?

François	Ewald	Professeur, CNAM
Jean-Christophe	Galloux	Professeur agrégé de droit
Christine	Noiville	Docteur en droit, chargée de recherche au CNRS
Vincent	Perrot	CSCV

Cinquième débat : Compte tenu de la complexité des intérêts en jeu, comment vont se réguler les inévitables

rapports de force entre les différents intervenants économiques et politiques ?

Arnaud	Apoteker	Greenpeace
Philippe	Gay	Novartis
Marion	Guillou	DGAL, Ministère de l'Agriculture
Didier	Marteau	FNSEA
René	Riesel	Confédération Paysanne

L'interaction entre experts et candides lors de la Conférence publique est l'un des éléments les plus intéressants de cette expérience. Il y aurait là matière à une analyse approfondie que nous ne pouvons entreprendre dans ce cadre. Disons simplement que la responsabilité dont le panel était investi a joué un rôle important dans l'ensemble du processus. Le facilitateur, qui a été très proche du panel dans toute cette période, en témoigne :

“ C’est à dire que les gens ont conscience que ce qui va être dit, ce qui va être écrit, les positions qui sont prises, les engageant vraiment en tant que citoyens donc, d’une certaine façon engageant la société à travers eux.

On a eu un très haut niveau de conscience du rapport entre ce que l’on dit et les conséquences et les enjeux. Vraiment. Chez tout le monde, quelle que soit la dynamique personnelle, quelque soit le mode de fonctionnement, quelque soit le mode d’élaboration, ... tout le monde ! Je suis convaincu, de ce point de vue là, d’une réussite dans la mesure où chacun avait conscience de la responsabilité collective dont il était le porte parole, par hasard, sur des critères ... ” (X, Facilitateur)

C'est bien en pointant les différences de position non réglées entre experts, en relançant les participants aux table-rondes sur les contradictions ou les oppositions non résolues que les citoyens parviennent à occuper une position originale dans ces débats. Comme l'indique le facilitateur :

“ A ce moment là, ils se donnent d’eux-mêmes une image crédible. Sinon, ils auraient eu l’impression de donner un avis d’expert après avoir entendu l’avis d’expert, de devenir eux-mêmes des experts ; mais des petits experts, alors que là, ils étaient vraiment dans leur rôle de citoyens qui était de prendre position à un temps t, en leur âme et conscience, au vu des débats contradictoires auxquels ils avaient assisté, ce qui est le vrai sens de cette conférence. ” (X, Facilitateur)

On comprend bien une conduite collective très ferme des membres du panel dans le cadrage des débats. Ils ont assez systématiquement bloqué toute tentative de montée en généralité et les énoncés formulés en des termes très techniques. Ils ont également réagi très négativement aux différentes tentatives d'importer dans l'enceinte de la Conférence un discours prêt à porter. Cette aptitude à jouer “ d'égal à égal ” dans les interactions avec les experts se retrouve dans les résultats.

2.4. Le nouveau cadrage des problèmes : l'agnosticisme du marché et le contrôle de l'Etat

Si l'on se réfère à la déclaration des citoyens rédigée à l'issue de la Conférence publique, le résultat se résume par un “ oui, mais ”. Le moratoire total est plusieurs fois évoqué mais ne recueille pas l'accord de l'ensemble des membres du panel. L'absence de consensus en faveur d'un moratoire peut

s'expliquer par la divergence des positions des différents membres du panel sur ce point. Mais c'est aussi le produit de la méthode choisie pour la rédaction de la déclaration : le travail en sous-groupes (reprenant les différents thèmes abordés lors de la Conférence) favorise une approche analytique, point par point, où toute position globale sur le dossier des OGM se trouve marginalisée. Du coup, la présentation des recommandations se moule dans la structure choisie pour l'organisation de la Conférence publique. (Tableau 5.1).

L'analyse du contenu de la déclaration conduit à distinguer 3 types d'énoncés :

- . énoncés et recommandations relatifs à la maîtrise sociale de l'utilisation des OGM (réglementation, contrôle, information, expertise, transparence,...)
- . énoncés et recommandations relatifs à des controverses entre experts (notamment résistance aux antibiotiques)
- . énoncés et recommandations relatifs à l'importance de la recherche publique, à l'expertise et à la responsabilité en cas de problèmes.

Tableau 5.1. Les recommandations du panel de citoyens

Thème santé	Interdiction des gènes marqueurs de résistance aux antibiotiques Modifications de la CGB (Composition, méthodes de travail)
Thème économique	Création de filières séparées (avec ou sans OGM) Politique d'étiquetage claire, fiable et responsable Mobilisation de l'Europe (doit préserver ses atouts sur le plan des potentialités génétiques) Débats au sein du Comité de Biovigilance
Thème environnement	Création d'une commission internationale consultative auprès l'ONU (autorisations mise en culture) Création d'une banque mondiale de séquences modifiées
Thème juridique	Le consommateur et l'agriculteur doivent être protégés par une disposition législative précise Délai de recours des victimes supérieur aux 10 ans prévus dans le droit commun Responsabilité directe et totale sur ses fonds propres du semencier
Thème politique	Le gouvernement doit augmenter les moyens de la recherche publique en France afin que notre pays ne prenne pas de retard (...) et que les autorités publiques puissent assumer efficacement leur mission de contrôle

Dans quelle mesure ces points sont-ils originaux?

Les points concernant la maîtrise sociale ne sont pas nouveaux. Ils sont très proches de la communication gouvernementale du 27 novembre 1997 (Cf. Encart 1). Mais leur énoncé sur cette scène leur donne une légitimité forte.

Le point sur les résistances aux antibiotiques n'est pas nouveau mais la position du panel est ensuite

contredite par la décision du gouvernement qui succède à la Conférence.

Le point concernant la position de la recherche publique est assez nouveau : on attend de la recherche publique une source de techniques et de brevets pour préserver “ l’indépendance ” de l’industrie française et une source “ d’expertise indépendante ”. Cependant, se trouve renforcée une vision de la recherche publique séparée du monde des entreprises, image bien éloignée de la réalité, tant les réseaux de recherche publics et privés sont aujourd’hui étroitement imbriqués.

Le point sur la responsabilité est probablement le plus original. Les membres du panel ont réagi assez fortement en réalisant que si un problème survenait, il serait difficile de se retourner vers le responsable du dommage.

En somme, les débats ont laissé peu de place à l’expression d’inquiétudes générales, à la considération de motifs de rejets radicaux (basés sur des considérations éthiques) ou à celle de l’argument “ nourrir la planète ” utilisé par certaines firmes agrochimiques¹¹⁰. Le débat sur l’intérêt des OGM pour l’agriculture française a bien été abordé, notamment dans des échanges entre les deux représentants des syndicats agricoles, D. Marteau pour la FNSEA et R. Riesel pour la Confédération Paysanne. Mais il a vite tourné court et n’a finalement que très peu retenu l’attention des membres du panel.

La déclaration montre donc que ces derniers sont attentifs à l’intérêt potentiel des OGM. Mais leur développement doit être strictement contrôlé afin de limiter les risques potentiels (expertise indépendante, biovigilance). Les consommateurs doivent conserver leur liberté de choix, renforcée en amont par une recherche publique forte, garante de l’indépendance des choix nationaux. Enfin, la définition claire des responsabilités des différents promoteurs de l’innovation s’impose.

C’est donc un cadrage du problème assez pragmatique et agnostique au sens où les OGM ne sont considérés “ ni bons ni mauvais ”, a priori. C’est aussi un cadrage libéral : l’Etat est présent en tant qu’arbitre, en garantissant une expertise indépendante ; pour le reste, c’est une affaire de choix et de responsabilité individuels.

¹¹⁰ On peut aussi s’étonner que la question des brevets des organismes vivants ne soit pas abordée alors que la Conférence est organisée au moment où l’Europe adopte une Directive sur ces questions. Voir infra.

3. PORTÉE ET LIMITES DE LA CONSTRUCTION D'UN NOUVEL ESPACE PUBLIC

3.1. *L'évaluation de la Conférence*

2.2.1. 3.1.1. La reprise par les médias¹¹¹

Première observation, la Conférence de Citoyens a un impact médiatique très fort. D'un point de vue quantitatif, tout d'abord, le nombre d'articles traitant du sujet " OGM " au mois de juin 1998¹¹² est très élevé (Voir graphiques 4.1 et 4.2, chapitre 4). Il est nettement plus élevé que lors des moments forts de la controverse sur les OGM, les décisions Juppé (février 1997) et Jospin (novembre 1997).

Mais, bien qu'il soit très difficile de mesurer un tel effet, le plus important réside probablement dans la diversité des supports médiatiques qui traitent des OGM autour de la Conférence publique du mois de juin. Malgré une mobilisation des médias par la Coupe du Monde, les journaux télévisés évoquent le sujet, des émissions radiotéléphoniques sont organisées,... L'hebdomadaire Télérama, pourtant peu porté sur les questions scientifiques et techniques, consacre aux OGM un dossier de 5 pages, annoncé par une première de couverture, ce qui dénote bien le caractère assez exceptionnel de l'événement.

L'intensité de la couverture médiatique tient aussi à une forte mobilisation des différents acteurs qui perçoivent la Conférence comme un enjeu majeur. On se souvient des campagnes publicitaires orchestrées par les grandes firmes agrochimiques avant la Conférence. Citons aussi la publication d'un document faisant l'état des recherches de l'INRA (INRA, 1998) et qui sera largement repris par Le quotidien Libération comme un appel à la vigilance, ou encore l'organisation d'une " contre-conférence " sur les OGM par Ecoropa. Cette mobilisation correspond bien à l'objectif de contribution de la Conférence à l'animation et à la catalyse des débats publics.

Au-delà de la mesure de l'impact quantitatif, l'impact qualitatif de la Conférence nous intéresse ici au sens où l'on peut considérer les médias comme un miroir des représentations sociales des OGM dans la sphère politico-médiatique.

On peut aller plus loin dans l'analyse de l'impact de la Conférence en utilisant une analyse lexicale du contenu des articles publiés à l'occasion de la Conférence¹¹³. Une telle analyse doit permettre de

111 Les lignes qui suivent reprennent pour l'essentiel un article paru dans les Annales des Mines en 1999 (Noiville 1995).

112 L'analyse de la presse utilisée ici s'appuie sur une base de données d'articles publiés dans un panel de titres nationaux (presse quotidienne nationale et presse professionnelle) depuis janvier 1996. La base de données a été constituée à l'INRA/SERD, Grenoble. Nous remercions également la Direction de l'Information et de la Communication de l'INRA pour sa contribution à ce projet. Pour plus de détails sur l'analyse de la presse, voir : Lemarié, J., Joly, P.B. (1999) " Analyse des articles de presse par des outils d'analyse lexicale : vers une méthodologie pour l'analyse des controverses ", Document de travail, INRA Grenoble

113 Les résultats présentés ont été obtenus en utilisant le logiciel d'analyse Alceste, qui permet d'analyser des textes pleins et de découper les corpus d'articles en classes, au moyen d'une classification hiérarchique descendante.

répondre à deux types de question : comment ces différents éléments ont-ils été repris par la presse ? la Conférence a-t-elle changé la façon dont la presse parle des OGM –et si oui, comment ?- ?

Comment la presse parle-t-elle de la Conférence de Citoyens ?

L'analyse lexicale des articles publiés autour de la Conférence permet de dégager trois grandes classes d'énoncés (Tableau 5.2)¹¹⁴.

La première se réfère principalement à la Conférence comme événement. Elle représente près de 40% de l'ensemble des énoncés. La presse annonce et explique la tenue d'une Conférence Citoyenne sur les OGM ("ce week-end", "quatorze citoyens", "sélectionnés",...). On notera une très forte personnalisation de l'événement : "JY Le Déaut" et "Pdt de l'Office" sont les groupes de termes dont la fréquence est la plus élevée. Lorsque la presse mentionne "Assemblée Nationale", c'est pour indiquer le lieu où se tient la conférence et non pour mentionner le lien entre cet événement et le rôle traditionnel de la "représentation nationale". Cette personnalisation est à la fois le résultat d'une forte implication de JY Le Déaut dans cette opération et d'une très faible mobilisation des parlementaires, ce que les membres du panel ont d'ailleurs noté et regretté.

Les classes 2 et 3 sont très proches. La classe 3, dont le poids est beaucoup plus faible, remet la Conférence dans son contexte. Elle rappelle le décalage entre l'Europe et les Etats-Unis en ce qui concerne l'utilisation des plantes transgéniques ; elle indique également que la Conférence est organisée après que le gouvernement ait donné son feu vert à la culture du maïs Novartis.

La classe 2 est la plus proche des thèmes de la déclaration du panel de citoyens. Les formules utilisées correspondent beaucoup plus à l'impératif et au futur ("Il va falloir,..."

Tableau 5.2. La Conférence Citoyenne dans la Presse

Classe 1	Classe 2	Classe 3
<i>"L'événement"</i>	<i>"Les recommandations du panel"</i>	<i>"Le contexte de la Conférence"</i>
39%	49,5%	11%
JY Le Déaut, Président de l'OPECST, à l'Assemblée Nationale, sur OGM, en France, ce WE, deux jours, sélectionnés par institut, membres du panel, quatorze citoyens,...	Il va falloir, sans OGM, aliments transgéniques, produits (...) OGM, gènes marqueurs résistance antibiotiques, mettre en place,...	En France, maïs transgénique, millions d'hectares, feu vert, colza transgénique, maïs Novartis, mise en culture

Une analyse plus détaillée de la classe 2 montre que les thèmes qui ressortent le plus souvent sont très proches de ceux de la Conférence :

- ✓ Biovigilance, Contrôle, Chercheur, Environnement, Risque
- ✓ Plante transgénique, meilleure qualité nutritive, amélioration, gène bactérien, résistance aux

¹¹⁴ Cette analyse porte sur l'ensemble des articles publiés dans une période allant de 10 jours avant à 10 jours après la Conférence. Ainsi, même pour la classe 2 ("Recommandations du panel"), certains articles ont été publiés avant la Conférence, et ils anticipent son résultat.

antibiotiques

- ✓ Coût de détection, filières séparées, recherche, création internationale
- ✓ Loi, responsabilité, produits, règle, seuil, étiqueter, traçabilité

Est-ce que la Conférence change la façon dont la presse parle des OGM ?

Globalement, la presse a donc rendu compte de l'ensemble des thèmes évoqués dans la Conférence de citoyens. Est-ce que cela signifie pour autant que la Conférence a changé la façon dont la presse parle des OGM ?

Une première remarque s'impose. La richesse des thématiques n'est pas imputable aux seuls effets directs de la Conférence de citoyens, mais elle est aussi liée à :

- ✓ *l'intensité de la controverse publique sur les OGM* qui caractérise la France depuis la décision Juppé : depuis lors, partisans et opposants échangent de nombreux arguments sur la nature des risques, sur leur contrôle et sur l'intérêt de ces techniques. Cela conduit le gouvernement Jospin, en même temps qu'il autorise la culture du maïs Novartis, à annoncer un train de mesures qui lui permet de reprendre la maîtrise du dossier en proposant une nouvelle approche de la gestion des risques (fondée sur les autorisations provisoires, au cas par cas et sur la biovigilance). De ce point de vue, l'impact de la Conférence est celui d'une mise en scène d'arguments qui sont très largement " dans l'air du temps ". La presse reprend donc assez naturellement ces éléments ;
- ✓ l'effet de catalyse de la Conférence sur le débat : cette Conférence est considérée comme un moment fort, un enjeu dans la controverse sur les OGM. Elle suscite donc des confrontations autour de la Conférence et non en son sein. De ce point de vue, l'impact spécifique de la Conférence est un impact de *catalyse* des débats.

Ces remarques à l'esprit, on peut tenter de répondre à la question posée en comparant l'image de la presse à la période de la Conférence à celles des périodes antérieures (nous avons produit plusieurs " photographies " depuis janvier 1996).

Première observation : parmi les différents éléments présentés et débattus dans la période de la Conférence, peu sont nouveaux . Par exemple, la question de l'indépendance de l'expertise et de l'organisation de la Commission de Génie Biomoléculaire (CGB) est abordée en 1996, à l'occasion du " moratoire des scientifiques sur l'utilisation commerciale des OGM ". Cependant, par son effet de " mise en scène ", la Conférence crée un effet de discontinuité dans l'information car, prononcé par un panel de citoyens, le même argument n'a pas la même portée. On observe donc ici ce que C. Lemieux qualifie de processus de " mise à disposition " d'informations : certaines informations déjà présentes dans le système deviennent disponibles (Lemieux, 1998).

Deuxième observation : les différents thèmes ne sont pas eux-mêmes nouveaux mais ils changent d'une part par leur contenu et, d'autre part, par les connexions qui sont faites entre ces thèmes. L'analyse lexicale des articles de presse révèle une grande richesse des termes qui décrivent les différentes thématiques, richesse qui reflète l'intensité des échanges. La forte connexion entre les

thèmes est un effet directement imputable à la Conférence qui produit, par construction, sinon une analyse transversale, du moins une confrontation parallèle des différents problèmes. Ainsi est-il possible de passer des questions liées à l'indépendance des agriculteurs à celles relatives à la traçabilité des OGM, à la composition de la CGB ou au rôle des laboratoires publics.

Dans ce sens, la Conférence a eu un effet marqué sur la façon dont la presse rend compte des OGM. Cependant, l'effet Conférence dans les médias n'a pas été durable et avec le recours au Conseil d'Etat et la controverse sur " Terminator ", les questions relatives à l'organisation économique (concentration des firmes, appropriation du vivant) vont prendre le dessus alors qu'elles n'avaient fait l'objet que d'une faible attention dans la Conférence.

Revenons à " l'oubli " de la question des brevets, signalé ci-dessus. Interrogé sur ce point, l'un des membres du Comité de pilotage au fait de ces questions indique qu'il était préférable de ne pas aborder ce point car, compte tenu de l'état des négociations européennes, les marges de manoeuvre sont très faibles sur ce dossier. Le responsable d'un syndicat agricole précise qu'il a préféré ne pas aborder ce dossier lors de la Conférence car il voulait donner une image positive des biotechnologies végétales. Il ne souhaitait donc pas orienter les débats sur ce thème, même si la question de l'appropriation du vivant par quelques multinationales l'inquiète beaucoup. Cet exemple montre donc comment un sujet important peut faire l'objet d'une éviction malgré une procédure de participation qui se veut large et ouverte. Compte tenu des opérations de cadrage auquel est soumis ce type d'exercice, il n'est donc pas étonnant que les effets sur la canalisation du débat public soient finalement faibles et éphémères. La question principale est alors celle de la façon dont les acteurs clés se réapproprient les résultats de la Conférence dans leur propre jeu stratégique. De cette réappropriation dépend en effet la possibilité qu'a la Conférence de participer à l'émergence d'une convention de coordination et de nouvelles normes collectives.

2.2.2. 3.1.2. L'évaluation de la Conférence par les acteurs clés

Les acteurs clés font une évaluation ambivalente de la Conférence. Au delà des différences qui tiennent à leur position dans la controverse, ils reconnaissent systématiquement la qualité du travail effectué par le panel de citoyens, mais soulignent les carences de la réappropriation de la Conférence par le gouvernement. Ainsi, l'ambiguïté dans la définition des objectifs assignés à cette Conférence explique pour une large part les critiques qui sont formulées.

Certes, l'objectif explicite de la Conférence, stimuler le débat, est largement atteint. Sur ce point, d'ailleurs, les avis sont positifs. Globalement, le projet de Conférence est bien reçu par l'ensemble des parties prenantes. Dans les entretiens réalisés avant la Conférence, tous les acteurs rencontrés estiment que c'est une opération intéressante. La nécessité d'un grand débat, auquel pourront participer une grande partie des acteurs sociaux fait l'objet d'un consensus (!). Le sentiment d'un enfermement du débat dans la sphère des experts est fréquemment évoqué, notamment du côté des industriels. Ainsi, qu'il s'agisse des partisans ou des opposants, l'ensemble des acteurs impliqués considère que le débat

public est souhaitable.

La plupart des acteurs expriment un point de vue proche de ce haut responsable du Ministère de l'Agriculture :

“ Il me semble que le premier problème des OGM, c'est que c'est difficile à comprendre pour beaucoup de gens. Et donc, que beaucoup de gens aient cherché à comprendre et l'ayant compris l'aient expliqué aux autres, dans des langages abordables, il me semble que c'est un truc très positif en soi. ” (X, Ministère de l'Agriculture)

Cependant, pour la plupart des acteurs interrogés, l'évaluation ne se borne pas à cette définition étroite des objectifs de la Conférence. C'est en effet le lien avec la décision qui est considéré avec attention. Quelles que soient les positions, les modalités de traduction des recommandations en décisions font l'objet de critiques qui vont jusqu'à remettre en cause l'intérêt de l'opération.

3.1.2.1. L'exercice délibératif : une appréciation globalement favorable

Si la Conférence est une heureuse surprise, c'est principalement lié au panel de citoyens et à la façon dont il a su s'approprier un sujet complexe et le traiter avec nuances. Le sens des responsabilités de ces 14 citoyens, réunis “ par le hasard des procédures ” a aussi marqué les esprits. On retrouve là un phénomène analogue à celui qui se produit dans un jury de tribunal d'assises. Ce sentiment est partagé unanimement, tant par les partisans que par les opposants des OGM.

“ Moi, j'ai trouvé que c'était très bien organisé, très utile, que ça montre clairement que des citoyens lambda, que nous sommes tous, sont en mesure d'appréhender un sujet lorsque la préparation, la présentation en est bien faite et finalement les questions qui sont ressorties, à la fin, par les citoyens sont les questions que nous nous posions et que nous nous posons probablement encore. ” (X, UFC)

“ Donc, je trouve que c'est très utile, que c'est à conserver, probablement à étendre à d'autres thèmes, parce qu'il y a beaucoup d'autres thèmes, y compris des thèmes d'enjeux agronomiques. ” (X, Directeur Scientifique INRA)

Il est même exprimé par des responsables d'associations qui avaient vivement critiqué la Conférence dans la phase préparatoire.

“ A la vue des résultats de la conférence de citoyens, on peut en tirer quelques conclusions. Les premières, c'est que les citoyens se sont pris au jeu, c'est-à-dire que les gens ont vraiment eu le sentiment qu'ils faisaient quelque chose d'important et ça c'est à retenir. Ça montre que si on informe les gens et qu'on ne les prend pas pour plus idiot qu'ils le sont, il y a toujours des bonnes volontés et dans une synergie positive, ils peuvent arriver à faire quelque chose de bien. De 'bien', c'est à prendre avec des pincettes, plutôt avec un certain recul. Il y avait du bon et du moins bon. De fait, les conclusions ont été partagées. On peut dire, à la fois les associations et les industriels ont tiré leur épingle du jeu. ” (X, Ecoropa)

Les organisations qui sentent leurs positions confortées par le panel vont plus loin dans cette appréciation positive. Un effet, relevé par différents interlocuteurs, renvoie à *l'impact de la Conférence sur la dynamique interne de leurs organisations*. L'organisation du débat public a produit, par effet miroir, un débat interne, capitalisé de façon variable par les différentes associations. Pour une association de consommateurs, par exemple, la Conférence a permis de conforter en interne les

positions sur l'étiquetage et de repousser des tentatives de radicalisation et de globalisation du débat, nourries par la concurrence avec les associations de protection de l'environnement sur ce terrain.

“ Ce qui a été pour nous aussi très agréable, c'est que, dans mon organisation, nous avons quelques doutes sur l'attitude que nous avons adoptée ; c'était une attitude d'ouverture, de discussion et pas d'opposition systématique, ni de logique, ni religieuse, ni quoique ce soit. Par rapport à d'autres organisations qui se montraient totalement opposées, radicales, et qui avaient des attitudes anti multinationales, nous commençons à nous poser des questions et, là, la conférence des citoyens a montré que nous étions en phase avec les consommateurs. Ca, c'était très important parce que ce n'est pas une attitude facile. Quand vous êtes face aux médias, ils ont plus tendance à écouter les gens extrémistes que les gens qui essaient de mieux comprendre et qui essaient d'être plus ouverts. Ces derniers mois, c'est tellement plus facile de suivre Greenpeace, par exemple, que de suivre l'évolution de la réflexion que peut avoir notre association, mais qui, par ailleurs, continue à marteler, à faire pression sur les distributeurs, etc ” (X, Association de Consommateurs)

Pour un grand syndicat agricole, la Conférence a renforcé la position d'une génération montante, plus favorable à une relance d'un grand débat public sur l'agriculture. Pour ces dirigeants le déficit d'image dont bénéficie l'agriculture à l'heure actuelle est un sujet de préoccupation majeur. Le problème ne peut être réglé ni par un effort de communication classique, ni par la défense traditionnelle d'intérêts corporatistes. La controverse sur les OGM est donc une opportunité de nouer des relations différentes, avec les associations de consommateur, notamment.

“ Nous, en fin de compte, agricole agricole, on est généralement fermé dans notre milieu. Depuis, je suis invité régulièrement dans différentes tables rondes, cercles de réflexion sur les positions qu'on avait développées parce que je pense que c'est de ce jour là, les positions de la FNSEA par exemple ont été prises en compte. Ca nous obligeait d'ailleurs à prendre une position bien claire. On l'avait déjà mais elle n'était pas vraiment valorisée, communiquée. Il y avait une position officielle mais elle n'avait pas vraiment la dimension qu'elle a pris au lendemain. Je pense que la conférence citoyenne a été vraiment un virage dans la position...et beaucoup ont dit d'ailleurs, “ c'est super, la FNSEA a au moins une position ”, alors qu'on n'en avait jamais entendu parler et puis elle n'était pas vraiment la position de la FNSEA mais celle des OPA. Mais, du coup, nous, on se l'est appropriée, ça c'est clair. (...). Et après, ça nous a obligés aussi.... J'ai mieux compris les attentes du consommateur et d'ailleurs de l'ensemble des gens... Personne n'est contre par principe, ça c'est quand même intéressant. Il y en a qui refusent le principe même du génie génétique. Mais ça, c'est quand même vraiment la minorité, comme il y aura toujours des anti nucléaires, des anti, des anti...Mais, globalement, la majorité des gens qui traitent de ce dossier là ne sont pas contre. Ils demandent simplement des garanties, la sécurité qui est toujours mise en avant, des garanties sur la traçabilité et fourniture d'un certain nombre d'éléments, sur l'information à travers l'étiquetage et sur la possibilité d'avoir le choix de faire et d'acheter des produits qui ne sont pas OGM. C'est ça qui nous a un petit peu guidés dans notre travail, de mettre une filière non OGM. ” (X, FNSEA)

Pour l'INRA, la Conférence a aussi joué un rôle de catalyse interne. Pour cet organisme, La perspective de cette Conférence est essentielle. Elle conduit l'INRA à produire, pour la première fois, un document qui fait le point sur les différents programmes de recherche en cours. La très forte implication de plusieurs responsables scientifiques dans cette opération joue aussi un rôle important dans l'apprentissage de nouvelles formes de relations entre la recherche et la société. Comme le souligne le Président de l'INRA :

“ la conférence citoyenne a aidé l'INRA à entreprendre une réelle construction, une réelle appropriation sociale du problème des OGM, elle a été très positive et aura des effets durables. Ce qui était très positif chez les gens qui ont participé c'est qu'ils en ont tiré, quand même, une certaine légitimité en interne à avoir discuté avec des citoyens. Ca, c'est incontestable. Pour eux, ça a été positif et pour l'INRA aussi, c'est-à-dire ça leur a mis du plomb dans la tête. Et même si tout ceux de l'INRA qui ont participé au débat étaient, au départ, du genre assez convaincus, ça les a légitimés. Ca, c'est très

important. Peut être que l'un des points les plus importants, c'est que les gens qui ont participé à ça et qui ont une responsabilité dans le domaine, sont un peu plus légitimes. Ca, je vois bien dans la prise de parole. Ils ont répondu à une demande citoyenne, ils se sont coltinés des gens qui ont posé des questions auxquelles ils ne s'attendaient pas.... ” (X, Président, INRA)

L'effet de la participation à la Conférence sur les différents porte-paroles et les experts est également souligné. Certes, les acteurs qui ont été mobilisés dans la Conférence publique se connaissaient tous déjà, et avaient a priori une représentation claire des positions et des oppositions. Pourtant, pour certains d'entre eux, se rencontrer sur cette “ scène ” n'a pas été indifférent.

“ C'est extrêmement intéressant d'avoir des gens appartenant à un même organisme et l'exercice a été très intéressant et, en particulier, concernant l'INRA. Moi qui ne connaissais pas très bien la structure, j'entendais tellement des choses différentes les uns des autres, je me disais ce n'est pas possible, ils ne peuvent pas appartenir à la même Maison. Ce qui a été, pour moi, très révélateur et très intéressant, c'est d'avoir dans la même salle des gens de l'INRA, des gens différents qui avaient des discours différents mais face les uns des autres ; ça n'était pas dit en coulisses. Et j'ai trouvé ça extrêmement intéressant parce que ça montre bien que les interrogations sont aussi bien dans le monde de la recherche que chez les consommateurs lambda. ” (X, Association de Consommateurs)

“ Et ce qui était très intéressant aussi, c'était d'avoir Confédération Paysanne à côté de Monsanto, des gens comme ça. Quand on arrive à être à côté tout en ayant pas du tout les mêmes idées et en se combattant, je trouve que c'est pas mal non plus ; et ça permet à chacun de dire ce que l'on a à dire en sachant que les gens que l'on attaque sont là. Moi, c'est un exercice que j'ai l'habitude de faire depuis très longtemps et ça ne me gêne pas. Mais c'est vrai qu'il y a des organismes ou des organisations qui attaquent, qui sont très virulents vis-à-vis d'autres personnes, d'autres partenaires économiques par exemple mais qui refusent de les rencontrer parce qu'ils disent qu'ils ne veulent pas se compromettre, on ne participe pas à des débats, etc. Or, là, il y avait tout le monde. Et comme c'était un terrain officiel, l'Assemblée Nationale, chacun n'a pas perdu son âme en y venant ou, du moins, n'a pas eu cette impression là. Je pense que c'est les côtés positifs du procédé. Après c'est dommage que ce qui a été dit ne soit pas mis en application et que l'Union Européenne n'en ait pas tenu compte. ” (X, Association de consommateurs)

“ c'est vrai que c'est un lieu de rencontres pour ceux qui gravitent autour de ce dossier là et surtout de rencontres au niveau de ceux qui ne pensent pas toujours la même chose. Mon exemple, c'est qu'à ma droite à la conférence de citoyens, il y avait quelqu'un de la Confédération Paysanne et à ma gauche, il y avait quelqu'un de Greenpeace. C'était le cas à peu près pour tous où on avait systématiquement des opposants à nos idées et ça nous obligeait un petit peu à argumenter, à écouter et à se connaître ; et depuis, on se rencontre régulièrement avec les gens qui travaillent ce dossier là au niveau des OPA et je pense que ça a été bénéfique du point de vue des échanges, des rencontres de l'ensemble des partenaires. ” (X, FNSEA)

Plusieurs caractéristiques expliquent le changement qualitatif dans les relations introduit par la Conférence :

- . l'organisation de la Conférence par l'OPECST et sa tenue au Parlement : les acteurs échangent dans ce qu'ils qualifient comme un “ milieu neutre ” ;
- . le rôle du panel qui organise les débats (Cf. Point précédent), ce qui permet de rompre avec les formules classiques d'exposé *ex cathedra* et de débat animé par des journalistes. Pour reprendre l'analogie avec le tribunal, le panel joue à la fois le rôle du juge, celui du procureur et celui du jury. Plus que le Président de séance, c'est le panel qui mène les débats, interpellant les experts, relançant les questions,... En même temps, les experts savent que le panel se retrouvera ensuite pour délibérer et préparer une déclaration commune. Cette configuration change totalement les interactions entre les

différents experts “ appelés à la barre ”.

Ainsi, le fait d’organiser cette scène produit, en soi, des éléments nouveaux, même si le contenu n’est pas très différent. Les acteurs évoquent assez largement les effets en termes de compréhension mutuelle. Un autre effet lié à la mise en scène est aussi remarquable. Tout se passe en effet comme si le recyclage d’énoncés et d’arguments pré-existants sur cette scène publique leur donnait une toute autre valeur. Plusieurs acteurs notent en effet qu’en substance, la déclaration du panel n’est pas très différente de celle du projet d’avis du Conseil National de la Consommation (CNC), préparé en 1997. Ils rappellent cependant que ce projet d’avis n’a pas pu être adopté compte tenu du blocage de quelques associations de consommateurs et de jeux stratégiques auxquels donne lieu cette forme de représentation et de consultation traditionnelle. En remettant les “ candides ” au cœur du débat, il est donc possible de déjouer certains travers de formes de représentation traditionnelle. Pour une partie du monde agricole et industriel qui était assez fortement opposée à l’idée d’étiquetage, de traçabilité et de filières sans OGM, la Conférence a pour effet direct de balayer les réticences. Nous y reviendrons.

3.2.1.1. Les critiques sur les procédures

Les différences de position portent plutôt sur les modalités d’organisation de la Conférence. La plupart des acteurs ne s’expriment pas a priori sur cette question. Qu’il s’agisse des firmes, des scientifiques ou des associations de consommateurs, ils se satisfont d’une délégation de l’opération à l’Office. Ils considèrent que l’opération est intéressante et s’estiment eux-mêmes incompetents ; ils acceptent donc volontiers la délégation à l’Office qui assume la responsabilité de sa conduite.

Les critiques concernent aussi la formation. Le premier week-end a donné une large place à des éléments de contexte sur l’évolution de l’agriculture et de l’agro-alimentaire (Voir annexe 3). Certains critiquent donc le caractère consensuel de ce type d’approche alors qu’ils auraient souhaité que la formation soit centrée sur la question des risques et donne une large place aux scientifiques qui développent des approches critiques.

“ il y a plein de gens qui ont plein de choses à dire sur plein de risques qui n'ont pas été évalués. Et donc le débat public il doit se situer à ce niveau, pas comme on est en train de nous le faire dans cette conférence de citoyens où la première formation, c'est quatre personnes sur six qui viennent du milieu commercial. Ca c'est honteux ! Parce que les gens du coup, on les endoctrine : l'évolution naturelle de l'agriculture, l'amélioration des variétés végétales. Tous ces concepts qui sont partisans lénifient le génie génétique et les produits issus du génie génétique. ” (X, ECOROPA)

Les critiques sur la formation tiennent en partie au manque d’information des associations. En premier lieu, le courrier qui est envoyé aux “ formateurs ” indique clairement qu’il leur est demandé, pour les thèmes traités, de montrer les points qui font l’objet d’un consensus et ceux qui posent question. Deuxièmement, le second week-end est consacré aux enjeux et laisse beaucoup plus de place au débat

et aux controverses. Enfin, et c'est probablement le plus important, dans l'ensemble, on surestime les possibilités de manipulation du panel. Comme le souligne le facilitateur, dès le départ, les membres du panel ont pris une conscience aiguë de leur responsabilité. Dès les premières interventions, ils ont eu une attitude très active dans la formation, n'hésitant pas à interrompre les formateurs pour passer directement aux questions importantes.

“ Il y a des moments où j'ai vraiment été obligé d'intervenir en demandant aux gens de cesser d'agresser et de demander vraiment de respecter le formateur dans la mesure où les formateurs avaient également un contrat extrêmement difficile. ” (X, Facilitateur)

Les organisateurs furent eux-mêmes surpris devant une telle réactivité du panel. L'un d'entre eux s'en inquiètera :

“ Le panel nous échappe ! Le panel nous échappe ! ”

En somme, une partie des critiques sur ce point tiennent à un manque de transparence dans cette phase et résulte du souci de “ protéger le panel ” et de prévenir les tentatives de manipulations externes.

En fin, la dernière critique est relative à la date à laquelle est organisée la Conférence.

“ organiser ça le 21 juin, je veux dire le jour de la fête de la musique pendant la coupe du monde et à une semaine des vacances, c'est pas vraiment favorable au lancement d'un grand débat public. Ce qu'on demandait, c'est un débat public à la rentrée qui nous permette ... ” (X, Agir pour l'Environnement)

Ces conditions d'organisation expliquent que deux associations (FNE et Ecoropa) n'aient pas souhaité participer à la Conférence.

3.1.2.2. Les critiques régulatrices : objectifs de l'exercice et impact décisionnel

Les critiques portent principalement sur la faible réappropriation par les pouvoirs publics et par les parlementaires. Ces critiques se déclinent de différentes façons.

Différents acteurs, notamment les industriels, soulignent la faible réactivité du gouvernement dont le manque de réactivité après la Conférence est invoqué pour expliquer la faible capitalisation des bénéfices de la Conférence. Du coup, les effets en termes de débats publics s'avèrent éphémères.

“ Alors, écoutez, moi, à l'issue de cette conférence de citoyens, j'étais plutôt confiant, j'avais l'impression que, quand même, quelque part on avait eu un vrai débat. Il me semble que les positions entre les experts d'une part, et les citoyens d'autre part, s'étaient quelque peu rapprochées. C'est l'impression que j'ai eu à l'issue de ces deux jours. Alors, aujourd'hui, je suis plutôt moins optimiste. Il y a un certain nombre d'organisations, sans doute, qui ont fait, qui ont repris un peu le leadership en matière de communication qui font qu'aujourd'hui, il me semble qu'on est plutôt plus en retrait qu'on l'était il y a six mois sur ce débat. ” (X, Limagrain)

“ je crois, quand même, que globalement on peut dire qu'il y a eu un débat. Ce qui me navre un peu, c'est que derrière, il me semble qu'à partir du moment où il y a eu ce débat, après c'est aux autorités publiques de prendre position et de ne pas tergiverser. Or, j'ai l'impression qu'ils tergiversent plus que jamais. Et donc, de ce point de vue là, à mon avis ce n'est pas très bon. ” (X, Limagrain)

Le problème du suivi de la Conférence et du manque de capitalisation est aussi identifié comme un facteur de remise en cause de l'ensemble du projet par un haut responsable de l'INRA.

“ je trouve qu'on est resté vraiment au milieu du gué, il faut dire les choses telles qu'elles sont. A savoir que c'était une opération qui devait être suivie d'autres opérations, etc., et que, faute de suivi, comme depuis le début de ces questions sur les biotechnologies, on est en train de perdre ce qui se voulait

positif, soit positive, soit négative, on est en train de perdre un petit peu l'apport de cette conférence citoyenne. ” (X, Président, INRA)

“ cette affaire était positive mais elle n'était positive que si elle rentre dans un processus cohérent de prise de décisions. A partir du moment où ce n'est pas le cas, pour l'instant ça n'apparaît pas être le cas, je ne suis pas au courant de toutes les décisions, alors cette opération va se retourner contre nous-mêmes parce qu'on l'interprétera comme une manipulation et ça sera négatif. ” (X, Président, INRA)

“ Et, moi je pense qu'on est train de perdre l'acquis de la conférence de citoyens, clair, net, sans bavure. Et on le perdra, ça va pas mettre un an. C'est peut être déjà perdu. C'est quand même incroyable. Donc, il faudrait relancer des initiatives. Il paraît qu'il devait y avoir, parce que moi c'est pas un processus où je me suis mis, je ne suis pas un expert en sciences sociales comme vous devez être, il paraît. Tout le monde ne devrait pas être à ce point, mais quand même, qu'est-ce que ça veut dire, il devait y avoir cette conférence citoyenne mais il devait y en avoir dans les régions, il devait y en avoir ici et là, puis il n'y a rien. Alors, si c'est vrai que ça a été annoncé, il faut le faire. Il faut faire ce qu'on annonce. Il y a des domaines où il faut faire ce qu'on annonce. C'est bête. ” (X, Président, INRA)

Les critiques des associations de protection de l'environnement portent sur le caractère très sélectif des décisions qui ont suivi la Conférence de citoyens. Du communiqué gouvernemental du 30 juillet 1998, on retient surtout l'autorisation de nouvelles lignées de maïs transgéniques et on note l'absence de mesures liées aux propositions originales du panel de citoyen :

“ C'est vrai que sur le déroulement, je n'ai pas grand chose à en dire. Par contre, il y a plus à dire sur le bilan des impacts. Un an après, on le voit de plus loin mais j'ai trouvé ça assez frappant que d'une part ce qu'on avait remarqué dès le début que ce débat apparaisse après des décisions importantes qui étaient prises, c'était assez étonnant et deux trois semaines après les conclusions des citoyens, on autorise de nouveau des maïs en contradiction avec leurs conclusions. Entre autres, on a autorisé des nouveaux maïs avec des gènes de résistance aux antibiotiques quelques semaines après leurs recommandations. ” (X, Greenpeace)

Malgré ces critiques, l'effet de la Conférence sur le débat social est considéré comme favorable, que l'on soit pour ou contre un moratoire.

“ Je trouve que le débat social qu'il y a eu, c'était très intéressant parce qu'il a été très efficace. Ce n'est pas suffisamment dit. Mais je considère que c'est lui qui a été le moteur très fort pour forcer les industriels à concevoir des OGM chiadés avec vraiment ce qu'il faut, là où il faut, comme il faut et rien d'autre. (...) Et ça, ça n'aurait jamais été fait sans ça. ” (X, Directeur Scientifique, INRA)

“ C'est vrai que la première réaction a été que non seulement ça ne servait à rien mais c'était même paradoxal de demander un débat et de faire exactement l'inverse de ce qui est recommandé. Ça ne s'efface pas complètement. On se demande maintenant, un an après, quel a été l'utilité du débat au niveau des prises de décisions. Je crois qu'il a été utile d'une certaine façon dans le sens que c'était un élément parmi d'autres et ce n'était pas le seul qui fait que de plus en plus de publics entendent parler des OGM ou ont entendu le terme d'OGM et se posent des questions dessus. Je crois qu'il a été parmi beaucoup d'éléments à contribuer à faire émerger de plus en plus de sujets au niveau du public. ” (X, Greenpeace)

3.1.2.3. Une critique radicale : “ Rendez-vous ! Citoyens ! ”

A ce stade de notre exposé, les différentes opinions exprimées, au delà d'une assez grande diversité, vont dans le sens d'une acceptation critique de la Conférence. Cependant, une position de critique radicale s'exprime aussi. Elle est liée à un rejet des OGM fondé sur une opposition de principe. L'association “ Quelques ennemis du meilleur des mondes transgéniques ”, rattachée à l'Association contre le Nucléaire et son Monde est le porte parole le plus actif de ce courant. Cette association

cristallise un sentiment de rejet global de la politique de développement des OGM. Mesurer l'importance d'un tel sentiment dans l'opinion publique est difficile. Les réactions aux destructions d'essais et aux différentes actions de la Confédération Paysanne au cours de l'été 1999 montrent qu'il n'est ni isolé, ni marginal¹¹⁵.

La critique est radicale dans la mesure où les OGM ne sont pas considérés comme un problème isolé, mais la manifestation pathologique d'un mode de développement économique ("l'essence du capitalisme") qui réduit à sa merci tout ce qui est bien commun pour le transformer en propriété privée ou en marchandise. Les OGM sont un nouveau moyen d'asservissement du monde vivant et d'aliénation. Dans ce cadre, débattre des OGM pour aménager les conditions de leur développement n'a pas grand sens. Il faut au contraire se saisir du débat dont ils font l'objet pour engager une critique plus globale des conditions de leur production.

"La question n'est pas d'être pour ou contre les OGM, mais pour ou contre le monde qui les produits"
(Tract ACNM, 30/6/99)

Mais la critique ne porte pas seulement sur la technologie et ses conditions de production. S'appuyant sur les travaux de Jacques Ellul (*Le bluff technologique*) cette association dénonce aussi l'essence du totalitarisme technologique qui consiste à "substituer aux choix d'ordre politique des solutions techniques".

Dans ce cadre, le débat ne peut qu'être piégé et manipulé.

*"Tout comme l'apparition des OGM est le fruit de la manipulation génétique, la gestion politique implique la manipulation des individus. Il suffit d'insérer le gène de la responsabilité chez les individus dépossédés et disposés à le recevoir, pour créer l'illusion d'une participation citoyenne dépourvue de toute dimension décisionnelle. Impliquer moralement le citoyen permet aux pouvoirs de diluer leurs responsabilités."*¹¹⁶

A l'occasion de la Conférence Citoyenne, c'est donc un rejet des formes classiques du débat public qui s'exprime. A l'image de son intervention à la Conférence sur les OGM organisée par la Cité des Sciences le 28 novembre 1999, cette association appelle à la multiplication d'actions directes visant à interrompre les conférences sur les OGM ("nous pensons qu'aucune réunion publique ou privée organisée par les professionnels de la manipulation ne devrait se dérouler impunément"). Elle soutient également les actions de désobéissance civile qui permettent de poser réellement le débat et de s'opposer effectivement au développement des OGM. Le point de vue n'est pas éloigné de celui d'autres mouvements qui se sont organisés autour d'actions de désobéissance civile, comme par exemple le mouvement sur les "sans-papiers" de l'été 1997. Pour Etienne Balibar, qui appela alors à de telles actions, l'insurrection est une dimension fondamentale de la citoyenneté car celle-ci n'est ni un statut ni une institution, mais une "pratique collective". Elle permet de conquérir de nouveaux

¹¹⁵ Les analyses de "groupes focus" montrent aussi combien l'inquiétude concernant les modes de production de la technologie sont présentes, même si elles ne conduisent pas forcément à des attitudes de rejet. Sur ce point, voir les analyses de (Noiville 1995) ainsi que l'annexe de notre rapport pour la DGAL.

¹¹⁶ "Des Organismes Génétiquement Modifiés et du Citoyen. Notes sur la démence technologique moderne et la mystification citoyenne", Quelques ennemis du meilleur des mondes transgéniques, Paris, janvier 1999.

droits, en remettant en cause les rapports de force établis.

2.2.3. 3.1.3. L'impact décisionnel

Compte tenu des contraintes internationales qui pèsent sur le dossier des OGM, la Conférence s'inscrit, nous l'avons indiqué, dans un calendrier très serré. Jean-Yves Le Déaut remet son rapport à l'OPECST le 8 juillet, soit une quinzaine de jours seulement, après la Conférence de Citoyens. Il y fait amplement référence à cette expérience, la présentant comme une “ innovation capitale dans le développement du débat démocratique sur un sujet scientifique ”. La déclaration du panel est annexée au rapport Le Déaut. Dans les toutes premières pages de son rapport, le Président de l'OPECST résume les “ points très importants du texte élaboré par les Citoyens ” : application du principe de précaution, droit à l'information et au libre choix pour le consommateur, évaluation de l'opportunité de la mise en culture des plantes transgéniques, responsabilité des opérateurs en cas de dommage, mobilisation de moyens publics pour la recherche, coordination européenne et internationale pour éviter que le développement des biotechnologies ne se transforme en guerre économique ou en instrument de pouvoir de quelques firmes multinationales.

En même temps, le député prend ses distances avec la Conférence de citoyens, précisant qu'il s'appuie pour la préparation de son rapport sur un cycle d'auditions privées, des séances d'auditions publiques et un certain nombre de missions à l'étranger.

Le rapport Le Déaut comporte 36 propositions dont certaines entrent sans le détail technique des procédures¹¹⁷ (Cf. Annexe 5). Sur la forme, tout se passe comme si la Conférence conduisait le député à une surenchère en termes de proposition. Sur le fond, il reprend et détaille bon nombre de recommandations du panel, s'en distinguant sur deux points essentiels :

- . l'autorisation du maïs Bt 176 : Le Déaut indique que le risque en termes de santé est considéré comme faible par la plupart des experts, et ce malgré les interventions répétées de Patrice Courvalin, de l'INSERM sur ce thème (Noiville 1995) et malgré l'avis du Comité de Prévention et de Précaution ;
- . le thème de la responsabilité n'est pas repris.

Par contre, Le Déaut précise les propositions en termes de renforcement de la recherche publique, en termes de réforme de l'expertise et en terme de coordination européenne et internationale. Compte tenu des rapports de force sur les différents dossiers, il s'agit d'une position plus “ réaliste ”, qui préfigure bien les positions retenues par le gouvernement. Si le maïs transgénique fait courir un risque, c'est avant tout les problèmes de santé qu'il faut redouter. Or, s'opposer à l'importation du maïs transgénique exposerait la France à des sanctions plus importantes que de s'opposer à la culture du colza. De plus, alors que la question des antibiorésistances est vivement débattue, celle des flux de gènes entre le colza et les adventices de la famille des *Brassicae* fait l'objet d'un consensus plus fort, qui s'appuie sur les travaux expérimentaux de l'INRA de Rennes. Cette affaire illustre bien l'idée

¹¹⁷ On note par exemple des propositions de seuil de détection pour prendre en compte la présence fortuite des OGM dans les produits alimentaires, des propositions en termes de taille des étiquettes,...

d'expertise comme médiation, avancée par Callon et Rip (Noiville 1995). L'expertise permet en effet de mesurer les gradients de force : pour déplacer des rapports de force socio-économiques cristallisés, une controverse basée sur une série d'hypothèses ne suffit pas ; il est nécessaire de disposer d'éléments plus solides. De ce point de vue, les citoyens du panel sont plus proches d'une interprétation courante du principe de précaution que ne l'est le député¹¹⁸. A posteriori, le Conseil d'Etat leur donnera raison.

Le gouvernement conclue l'exercice par un communiqué de presse dans lequel il annonce un ensemble de décisions (Encart 5). Dans l'ensemble, les décisions s'inscrivent dans une forte continuité par rapport à la déclaration de novembre 1997. Les décisions de court terme vont dans le sens de ce que proposait le rapport Le Déaut ; elles sont donc contradictoires avec le panel. Par contre, à plus long terme, le gouvernement s'engage à renforcer la biovigilance et la transparence pour le consommateur.

Encart 5.5. Les décisions gouvernementales qui succèdent à la Conférence (Communiqué gouvernemental du 30 juillet 1998)

La décision gouvernementale du 30/7/1998¹¹⁹ comporte plusieurs volets, dont la plupart se situent dans une forte continuité par rapport à la décision de novembre 1997.

1. des autorisations prises au cas par cas, dans le strict respect du principe de précaution

Les incertitudes liées à la diffusion des gènes dans l'environnement conduisent à appliquer un moratoire de deux ans pour les autorisations de mise sur le marché concernant le colza et la betterave. Concernant la présence de gènes de résistance aux antibiotiques, le gouvernement cite la position de l'office parlementaire qui considère que le risque lié à ce transgène est extrêmement réduit. D'où le maintien de l'autorisation du maïs bt 176 de Novartis et l'autorisation de deux nouvelles lignées TER25 d'Agrevo et MON810 de Monsanto.

2. une vigilance renforcée sur l'utilisation des OGM (notamment par une disposition qui sera proposée au parlement)

3. une transparence accrue pour le consommateur et le citoyen

Ce volet comprend deux points. L'un concerne l'étiquetage, l'élément nouveau consistant dans la " traçabilité des filières de production pour les plantes transgéniques " qui doit être mise en place au niveau français et proposée en Europe.

Le second point est lui entièrement nouveau et propose une réforme du dispositif d'experts chargés d'examiner les dossiers relatifs aux OGM. Cette réforme visera une plus grande transparence et une meilleure information de l'ensemble des parties prenantes.

Ainsi, en termes d'interaction avec la décision publique, la Conférence de citoyens ne change pas le cours des choses. Les décisions prises en juillet 1998 s'inscrivent dans la continuité de celles prises en novembre et visent surtout à renforcer le cadre alors établi. Les idées de traçabilité et de réforme du

118 Nous ne pouvons entrer ici dans le débat sur le principe de précaution. Contentons-nous de renvoyer à l'ouvrage coordonné par Olivier Godard qui souligne précisément le caractère ambivalent du principe de précaution (Noiville 1995). Signalons aussi les efforts de cadrage de ce principe entrepris en Europe tout d'abord et en France plus récemment. Le rapport remis au Premier Ministre par P. Kourilski et G. Viney participe d'un tel effort (Noiville 1995).

119 Communiqué de presse du Premier Ministre.

dispositif d'expertise, tout en s'inscrivant dans ce même cadre, sont plus originales. Cependant, elles n'entraînent pas de décision immédiate. Reste donc à voir comment de telles idées seront mises en œuvre.

D'ailleurs, le gouvernement interprète la déclaration du panel comme la confirmation de sa ligne d'action. Comme l'indique un membre d'un Cabinet ministériel qui a joué un rôle important dans la mise en œuvre et le suivi de l'opération :

“ l'heureuse surprise du résultat, c'est de voir que quand on met 15 personnes qui n'ont pas d'avis a priori et qui représentent différentes sensibilités et qu'on les fait débattre, ils arrivent à un avis consensuel sur un certain nombre de sujets et non consensuel sur quelques grands sujets. Et ce n'est finalement pas très éloigné de la discussion entre experts scientifiques, entre experts ministériels ou de la discussion entre politiques. (...) il y a toute une série de points transversaux sur lesquels ils arrivent à un consensus qui est assez proche des positions qui ont été prises par les pouvoirs publics au mois de novembre. Et sur le point le plus politique sur lequel ils ont subi une pression très forte des deux camps pendant les auditions, c'est à dire la question d'une approche “ faut-il un moratoire général sur les OGM ? ”, ils n'arrivent pas au consensus. Et cela ne me paraît pas illogique. C'est à dire que l'on retrouve de façon assez équilibrée dans le panel deux approches du principe de précaution. (...) Et tout cela est beaucoup plus satisfaisant que si l'on avait sorti un truc du type ‘ On est contre, bloquez tout, faites le moratoire ’ d'une part parce que ç'aurait été un désaveu politique et puis surtout parce qu'on aurait été incapable de le gérer concrètement, par rapport à la difficulté du sujet. On aurait été en situation de dire ‘ On a le sentiment que, parlementaires ou gouvernement, les citoyens nous proposent une voie qui n'est pas tenable. ’ Eh bien, ce n'est pas le cas. Puisque finalement ils n'ont pas tranché sur ce sujet et ils ont plutôt conforté les positions de précaution et d'encadrement des filières OGM sur lesquelles on était. ”

Une telle interprétation ne tient qu'au prix d'une lecture sélective des recommandations du panel. En effet, non seulement le gouvernement s'écarte de celles-ci sur le point précis de l'autorisation du maïs Bt 176 mais de plus il est silencieux sur deux points importants :

- . l'idée d'évaluation de l'opportunité socio-économique des OGM, avancée par le panel et reprise dans le rapport de l'Office ;

- . le thème important de la responsabilité, central dans le cadrage proposé par le panel, qui disparaît de la scène publique.

Mais il ne faut pas s'y méprendre et interpréter la Conférence dans le cadre d'une conception linéaire de la décision. La Conférence constitue une étape dans un processus itératif et complexe¹²⁰. Elle joue un rôle important dans le recyclage d'idées et de propositions qui deviennent progressivement des éléments incontournables dans la politique publique. Il en est ainsi de la question de l'étiquetage et du libre-choix qui était assez généralement considérée comme un “ leurre ” par de nombreux acteurs¹²¹. Dans ce sens, il est normal qu'elle ne crée pas une rupture. Elle renforce le cadre cognitif en cours d'élaboration et contribue donc à la consolidation de la politique publique émergente. Elle agit donc en amont de la décision, sur le référentiel de la politique publique¹²²

120 Cette conception non linéaire des décisions a été assez développée par de nombreux auteurs pour que nous n'insistions pas sur ce point. Voir notamment : (Noiville 1995) et (Noiville 1995).

121 Voir par exemple : (Noiville 1995).

122 Sur la notion de référentiel des politiques publiques, voir (Noiville 1995). Voir aussi le chapitre 6 pour l'utilisation de cette notion.

2.2.4. 3.1.4. L'effet sur les réseaux d'acteurs

Il faut ici aussi se garder d'avoir une vision “ balistique ” des effets. Du point de vue des réseaux d'acteurs, la Conférence n'est qu'une étape dans un processus long et complexe. On peut cependant souligner deux évolutions importantes.

La Conférence est organisée dans la période de montée en puissance du premier syndicat agricole, la FNSEA sur le sujet. En effet, jusque là, le terrain a plutôt été occupé par la Confédération Paysanne qui s'est saisie de ce problème pour dénoncer la logique des modèles agricoles productivistes et ses effets néfastes pour les paysans, l'environnement et les consommateurs. Se situant dans une tradition “ moderniste ”, la FNSEA a du mal à prendre pied sur ce terrain. Du côté des syndicats majoritaires, c'est d'ailleurs tout d'abord l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) qui s'empare du sujet, organise des consultations et publie une note dans le cadre du Conseil de l'Agriculture Française (Noiville 1995).

En démontrant que les associations de consommateurs ne sont pas fondamentalement opposées au progrès technique en agriculture mais revendiquent un plus grand contrôle de la sécurité sanitaire des aliments et la possibilité d'une information fiable et d'un libre choix des produits, la Conférence démontre que ces dernières peuvent constituer des alliés objectifs. C'est nouveau car les relations sur les questions de consommation alimentaire sont traditionnellement conflictuelles. La possibilité d'une coopération sur le thème des OGM est d'autant plus possible que les associations de consommateurs ne suivent pas la Confédération Paysanne dans sa critique globale des logiques du développement de l'agriculture productiviste. Elles s'en tiennent à leurs revendications de base (contrôle, information, traçabilité), refusant les montées en généralité des organisations plus critiques. Sur ce terrain favorable, la FNSEA décide, à sa façon, de capitaliser les effets de la Conférence en montant un projet de recherche sur la faisabilité d'une filière “ non OGM ”¹²³.

Dans le même temps, le mouvement anti-OGM se durcit. Si elle n'est pas fondée textuellement, la façon dont Greenpeace résume la Conférence (“ Les citoyens demandent le moratoire sur les OGM ”) s'avère prémonitoire. Le recours devant le Conseil d'Etat déposé par Greenpeace et Ecoropa en mars 1998 conduit à la suspension de l'arrêté d'autorisation de la mise en culture du maïs Bt 176. Le Conseil d'Etat accepte la requête de ces associations fondée sur le non respect du principe de précaution, compte tenu d'une insuffisance de procédure¹²⁴. Fort de ce soutien inespéré, le milieu

123 Ce projet est placé sous la responsabilité scientifique d'Egizio Valceschini (directeur de recherche, INRA/SAD). Pour une brève présentation du projet, voir “ Filières ‘non OGM’. Savoir avant d'agir ”, L'information Agricole, n°718, janvier 1999. 34 organisations sont réunies autour de ce projet. En dehors des partenaires habituels (les nombreux syndicats agricoles spécialisés, les syndicats de la première transformation et les administrations concernées), on note la participation de : l'Association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA), la Fédération du Commerce et de la Distribution (FCD) et quatre associations de consommateurs (CLCV, ORGECO, UFC/Que choisir ?, UFCV).

124 L'arrêt du Conseil d'Etat (Section du contentieux, 25 septembre 1998, n° 194348) relève que “ l'arrêté attaqué aurait été pris à l'issue d'une procédure irrégulière, et, notamment, que l'avis de la commission d'étude

associatif renforce ses actions. Greenpeace publie sa “ Liste noire ” des produits OGM, basée sur les réponses des producteurs à un questionnaire envoyé à Greenpeace. Sur le front de la production, cette action est particulièrement efficace. Comme l’indique un responsable de Nestlé, “ aucun producteur ne peut rester plus de quelques semaines sur une liste noire, surtout lorsqu’il s’agit d’aliments pour bébés ”. Le groupe Novartis, bien que leader des biotechnologies végétales, s’engage à ce que sa filiale d’aliments pour bébés, Gerber, n’utilise pas d’OGM. La grande distribution accentue son contrôle sur les OGM. La plupart des enseignes européennes garantissent qu’elles n’utiliseront pas d’OGM dans leurs produits de marques.

Parallèlement, le début de l’été 1999 a été marqué par une campagne de destruction d’essais de plantes transgéniques, organisée par la Confédération Paysanne. Par ces actions, le syndicat poursuit une longue série de désobéissance civile qui visent à mobiliser l’opinion publique. L’embargo américain sur des produits français hauts en symbole (foie gras, roquefort,...) lui donne l’occasion de lier l’action sur les OGM à un combat plus général contre la “ mal-bouffe ” dont José Bové devient le héros.

Dans ce contexte, le gouvernement français décide de défendre le gel des autorisations des OGM. Au Conseil Européen de l’environnement des 24 et 25 juin 1999, la France déclare qu’elle s’opposera à l’autorisation de nouveaux OGM tant que ne sera pas établi un dispositif complet en matière de traçabilité et d’étiquetage.

Ce décalage entre l’avis du panel et le “ moratoire de fait ” instauré un an après donne à réfléchir. Cependant, si l’on considère qu’il s’agit d’un élément de pression sur le système politique européen visant à accélérer la mise en œuvre de l’étiquetage et de la traçabilité, on peut voir là un élément de continuité plutôt qu’un décalage.

3.2. Analyse

L’expérience de la Conférence de Citoyens conduit à esquisser des éléments de réflexion plus générale, qui renvoient à la question centrale de l’élargissement de la participation du public à l’évaluation des choix technologiques.

L’évaluation d’une telle expérience est difficile car sa plus ou moins grande réussite ne peut s’apprécier qu’en fonction d’une grille de critères dûment explicitée. L’analyse des différentes appréciations portées par les acteurs révèle à cet égard la très grande diversité de points de vue.

Si l’on s’en tient à une évaluation par rapport à l’objectif explicite généralement mis en avant, les

de la dissémination des produits issus du génie biomoléculaire aurait été rendu au vu d’un dossier incomplet en ce qu’il ne comportait pas d’éléments permettant d’évaluer l’impact sur la santé publique du gène de résistance à l’ampicilline contenu dans les variétés de maïs transgénique faisant l’objet de la demande d’autorisation. ” Sur cette affaire, voir le chapitre 3.

résultats s'avèrent décevants car l'effet de canalisation du débat qui était recherché n'a pas été produit, loin s'en faut. Mais on peut aussi considérer que l'amplification des débats auxquels la Conférence a probablement participé constitue un effet positif dans la mesure où cela consolide le nouveau cadrage en renforçant le rôle des réseaux associatifs.

Nous voudrions ici revenir sur le sentiment assez largement partagé du hiatus entre la réussite de l'exercice en tant que construction d'un espace délibératif et la faible capitalisation de ses effets dans la sphère publique. Nous avancerons la thèse d'une ambiguïté dans la définition des objectifs de l'exercice, probablement inévitable dans cette phase d'apprentissage, mais qui a fait naître des attentes non satisfaites

3.2.1. Les trois modèles de démocratie technique

Une évaluation de la Conférence par rapport à ses objectifs explicites s'avère donc limitée et partielle. Afin de dépasser cette contrainte, il est nécessaire de situer l'expérience par rapport à des modèles plus génériques de représentation des rapports entre élites politiques, experts scientifiques et public. Les travaux de Michel Callon sur la démocratie technique sont ici essentiels (Noiville 1995). Dans l'organisation des rapports entre experts et profanes, Callon distingue trois modèles : le modèle classique de l'instruction publique, le modèle du débat public et le modèle de la co-production des savoirs.

Le premier modèle se fonde sur une conception des connaissances scientifiques comme savoirs complets et universels, qui s'opposent aux conceptions profanes marquées par les émotions, les croyances et les craintes. S'opposent donc des risques objectifs, issus des résultats des travaux scientifiques et des risques subjectifs, qui se constituent hors de toute référence à de tels travaux. Dans ce modèle, le rôle de la puissance publique est d'éclairer le public et de l'éduquer, afin de réduire l'écart entre les risques réels et les risques perçus. La clé d'un tel modèle réside dans la confiance accordée aux scientifiques. Que la méfiance s'installe et il devient très difficile de rester dans le cadre de ce modèle. En effet, la légitimité des décisions qui se fonde sur une délégation d'appréciation des risques et des opportunités aux experts est minée de l'intérieur.

Dans le second modèle, le savoir scientifique est considéré comme incomplet et lacunaire. Comme le souligne Callon, la contrepartie de la généralité des savoirs scientifiques réside dans la difficulté qu'il y a à extrapoler les connaissances produites en laboratoire pour informer les décideurs confrontés à des situations réelles. La reconnaissance de l'incomplétude des connaissances scientifiques, souvent amplifiée par les controverses, a pour conséquence le fait que le savoir expert ne peut à lui seul fonder les décisions publiques. Pour Callon, le débat peut contribuer à résoudre cette indécidabilité liée à une incertitude résiduelle en favorisant l'expression de groupes de population qui sont dépositaires de compétences spécifiques. Nous reviendrons sur ce point car Callon semble faire de la possibilité d'enrichir la décision par la mobilisation des savoirs profanes une solution générale. Or, il est aussi

possible que la nécessité du débat ne résulte pas seulement de cette carence cognitive mais aussi de la perte de légitimité des élites politiques, accentuée par l'ouverture publique des controverses. Nous y reviendrons. Dans ce modèle, la légitimité des décisions se construit dans le cadre d'une consultation et d'un débat public ouvert. Cette forme de légitimité, souligne Callon, bute sur la question épineuse de la représentation. " Qui inclure dans le débat ? Qui représente qui ? "

Dans le modèle de co-production des savoirs enfin, la démarcation entre connaissances scientifiques et connaissances profanes est moins nette. En effet, un tel modèle correspond à des situations où la participation des non-spécialistes à la production des savoirs s'avère capitale. Les " groupes concernés " jouent un rôle central dans un tel modèle : le problème qu'il convient de traiter ne touche pas indifféremment l'ensemble de la société, mais un groupe particulier, par exemple une association de malades. Dans ce cas, le problème de la représentation est limité aux conditions d'organisation et au choix des porte parole des groupes concernés¹²⁵. Le problème de la légitimité de la décision se situe alors à un autre niveau : celui de la capacité de conciliation entre la reconnaissance d'une minorité –le groupe concerné- et la construction d'un bien commun.

3.2.2. L'expérience française entre deux modèles ?

Organiser la Conférence de Citoyens dans le contexte d'une vive controverse publique, c'est reconnaître explicitement que la forme de décision classique, fondée sur la légitimité des savants et des élites politiques ne fonctionne pas. Deux types d'objectifs peuvent alors être poursuivis :

- . soit l'on reste dans le modèle de l'instruction publique et on envisagera cette expérience comme une nouvelle forme de communication qui vise à favoriser l'acceptabilité des OGM ;
- . soit l'on adopte le modèle du débat public : la légitimation de la décision ne tient alors pas aux formes traditionnelles, mais elle se construit dans cet espace de délibération. Se pose alors comme le montre Callon la question épineuse de la représentativité.

La Conférence de Citoyens s'inscrit naturellement dans le second modèle. Si l'on souhaite faire délibérer les citoyens, ce n'est pas seulement pour utiliser le résultat afin d'éclairer un public plus large. C'est parce que l'on considère que, compte tenu de la complexité des questions, il est nécessaire de prendre leur avis et que cet avis peut éclairer la décision publique car il est le produit d'une forme originale de délibération. La définition des objectifs dont nous avons donné de larges extraits dans l'encart 5.3 ne dit rien d'autre si l'on se borne à considérer le passage suivant :

" Dans une démocratie représentative, les responsables politiques doivent souvent avoir un rôle d'éclaireur par rapport au reste de la population, mais encore faut-il qu'ils soient eux-mêmes éclairés sur la portée réelle des choix à faire. Les conférences de consensus ou de citoyens et le débat public qui doit en principe s'instaurer ensuite doivent justement contribuer à faire prendre conscience à ces responsables politiques de l'importance et de la complexité de certaines décisions qu'ils doivent prendre. "

125 Les travaux de J. Barbot sur les associations de malades du SIDA montrent cependant que, même dans le cas d'individus atteints d'une même maladie, les phénomènes de représentation peuvent faire l'objet d'une intense compétition (Noiville 1995).

Pourtant, ce même texte peut faire l'objet d'une toute autre lecture, ce que ne manqueront pas de faire certaines associations. Ces critiques viennent principalement des associations de défense de l'environnement. Toutes soulignent le caractère artificiel de la Conférence : on organise le débat public après la décision puisque la culture du maïs de Novartis est autorisée dès le 27 novembre 1997 (Noiville 1995). Plus fondamentalement, se pose la question de la légitimité de cette opération, compte tenu de la manifestation d'une volonté de canalisation du débat public. Plusieurs responsables d'associations interprètent le texte qui annonce la Conférence dans ce sens :

“ Les premiers textes, c'était extraordinaire. Quand vous les décryptez, c'était : 'tout ce qu'on s'est dit avant, c'était sous influence, c'était la merde, etc.'. Nous, élus, on va voir ça... ” (X, FNE)

“ D'ailleurs, c'est drôle le document officiel : tout était dit, tout était là. L'objectif annoncé, c'est la mise en place de nouvelles normes sociales de risques acceptables. Moi je ne suis pas prêt à faire un débat sur ces bases là! ” (X, ECOROPA)

En effet, la sélection d'un autre extrait du texte de présentation de la Conférence se prête à une telle interprétation :

“ La connaissance des limites de l'acceptabilité sociale des innovations constitue désormais un impératif auquel on ne peut plus échapper, mais le problème qui se pose est d'arriver à susciter un débat susceptible d'éclairer l'opinion publique [souligné par nous].

Les conférences de consensus ne peuvent en elles-mêmes résoudre ce dilemme, l'avis de quinze citoyens ne pouvant se substituer au débat public ; elles peuvent toutefois servir à l'amorcer et à le lancer sur des bases saines. ”

Rétrospectivement, l'un des membres du panel exprime cette difficulté de définition des objectifs :

“ Deuxième difficulté : bien définir ce qu'il fallait attendre du fonctionnement de ce groupe de 'citoyens' et de ses débats. Nous avons eu le plus grand mal à préciser et surtout à faire comprendre ce point à l'extérieur, en particulier à la presse. Le gouvernement avait annoncé un 'grand débat national'. Bien évidemment le débat que nous organisons n'était pas ce grand débat. Alors ? De quoi s'agissait-il ? De lancer le débat ? Certes non, car il était déjà lancé. Mais était-il certain qu'il fût bien lancé ? Que tous les points importants aient été d'ores et déjà soulevés ? Que le débat public, tel qu'il se déroulait, ne soit pas manipulé par les groupes de pression, quels qu'ils soient ? ”

“ L'idée n'était donc pas d'organiser directement le 'grand débat national' annoncé par le gouvernement, mais d'assurer les conditions pour qu'un mini-débat public (celui que nous organisons) puisse se dérouler de façon indépendante et dégager lui-même les points à discuter et qu'ainsi le débat public général soit comme réorienté sans que cette réorientation soit manipulée par qui que ce soit. Et surtout pas par les organisateurs de ce mini-débat public, c'est-à-dire par nous. ” (Noiville 1995)

Cette ambiguïté dans la définition des objectifs a sûrement diminué la possibilité de capitaliser les effets de cette expérience. Elle montre que les pouvoirs publics, en organisant la participation citoyenne, ont toujours la tentation de reprendre d'une main ce qu'ils ont donné de l'autre. L'organisation de la participation peut avoir effectivement pour objectif de canaliser la controverse et de favoriser ainsi l'acceptabilité des OGM. Une telle tentation constitue double-erreur, tactique et stratégique.

3.2.3. Conférence et débat public

La première erreur est relative aux possibilités de manipulation du panel de citoyens : l'expérience est intéressante car elle montre que l'enceinte et les procédures créent d'elles mêmes des effets très forts et que les possibilités de manipulation du panel sont finalement assez limitées. Dès les premières heures de la formation, les membres du panel prennent à partie un intervenant qui les invite à "*dépasser leurs préjugés pour adopter une approche plus rationnelle du problème*"¹²⁶ ; ils remettent en cause l'organisation de la formation, formulant des critiques proches de celles que nous avons entendu des associations de défense de l'environnement (le caractère lénifiant de la formation,...). D'où l'expression un peu affolée de l'un des organisateurs ("*Le panel nous échappe !*"). On peut avancer ici une hypothèse explicative :

- . dès le départ, les membres du panel sont conscients d'être investis d'une lourde responsabilité. Si la notion de représentation du peuple français est un peu théorique, ils ont une idée précise du défi qui les attend : au lendemain de la Conférence, ils devront présenter leurs résultats aux médias et seront, concrètement, sous les regards du public (leurs amis, leurs collègues,...) ;

- . contrairement aux formes classiques de concertation, les membres du panel ne représentent qu'eux mêmes : ils ne disposent ni des ressources des experts (la connaissance) ni de celles des représentants traditionnels (le mandat qui permet de parler au nom de nombreux acteurs). Leur seule ressource dans cette affaire est créée par un effet de dispositif : c'est leur capacité à mener les débats de façon à concevoir un cadrage original qui va leur permettre d'organiser le débat contradictoire entre les acteurs, experts, décideurs publics, représentants associatifs qui sont impliqués dans la controverse. C'est à la fois peu et beaucoup. C'est pourquoi les membres du panel ont très vite une attitude très vigilante à l'égard des possibilités de manipulation dont ils peuvent faire l'objet.

La deuxième erreur est d'ordre stratégique. Penser que l'on peut canaliser le débat et marginaliser les opposants, c'est passer à côté de la compréhension de l'essence et de la dynamique du débat public. Les analyses présentées dans le chapitre 4 montrent bien que la force des réseaux associatifs tient notamment à la congruence de leur cadrage des problèmes avec celui que font assez spontanément les profanes. La Conférence confirme également ce point. Un tel dispositif ne doit donc pas être utilisé comme une alternative à la société civile. Ce serait alors effectivement organiser une forme de pseudo-démocratie. Ces formes d'évaluation participative doivent donc jouer avec la société civile. Encore faut-il savoir comment.

Quelle place convient-il alors de réserver aux représentants associatifs dans un tel dispositif ? Pour cette Conférence, on a vu qu'ils ont été tenus à distance, dans un soucis affiché d'éviter les pressions extérieures, n'intervenant que dans la toute dernière phase. On comprend en effet qu'il n'était pas

¹²⁶ Comme si considérer que les membres du panel ont des préjugés n'était pas en soi le premier préjugé qu'il convenait de dépasser !

souhaitable que la liste des membres du panel, non plus que la liste des formateurs ne soient connues trop tôt. Eut-il été bénéfique de les associer plus en amont ?

Compte tenu de ce que nous venons d'avancer, le bénéfice escompté du point de vue de l'expérience délibérative est minime puisque la construction cognitive nous semble avant tout déterminée par un effet de procédure. Par compte, le bénéfice du point de vue de la fonction "légitimatrice" de l'opération eût pu être très différent. En effet, la mise à l'écart des associations, le manque de transparence de la procédure,... sont autant d'éléments qui ont provoqué une certaine défiance et l'opposition de certaines associations. Pour autant, il ne faut pas trop attendre de l'intégration de représentants d'associations dans ce type de dispositif. En tant qu'acteurs de la controverse, ils ont un rapport stratégique au sujet, défendant des positions dans une stratégie d'acquisition et de valorisation de ressources¹²⁷. Comme l'indique Rip :

" In general, it is not realistic to expect the parties in a controversial issue to stop their strategizing, sit down together for a 'dominance-free debate' (Habermas) and reinsert the results in the struggle so that it will be resolved. " (Noiville 1995)

Une solution intermédiaire peut constituer un compromis. Elle consisterait à mettre intégrer dans le dispositif un "garant de sincérité". On peut songer à un comité stratégique qui aurait pour fonction, en amont du comité de pilotage, d'assurer le respect des procédures. Ce Comité, constitué de des acteurs de la controverse et d'experts des méthodes participatives interviendrait avant la constitution du comité de pilotage.

3.2.4. La faible réappropriation de l'exercice par le Parlement

On ne saurait conclure cette analyse sans revenir sur le rôle ambivalent qu'a joué le Parlement dans cette affaire. A l'origine du processus, il accueille le projet à bras ouvert, confiant à l'OPECST la fonction de maître d'œuvre de l'opération. Mais d'un autre côté, on constate aussi que les parlementaires ne s'impliquent pas dans la Conférence et que rien n'est fait, contre toute attente, pour donner à cet événement une place importante.

En début de Conférence publique, quatre chevalets réservant des places pour les parlementaires étaient disposés sur la table ronde, entre les experts et les citoyens. Faute de députés, ils ont été retirés aussi discrètement que possible. Le rapport Le Déaut a été discuté, comme il se doit, à l'OPECST, et voté à l'unanimité. Mais on doit souligner que les débats sont particulièrement pauvres, compte tenu de l'importance et de l'originalité de l'exercice. Enfin, une séance de discussion de la déclaration des citoyens et du rapport Le Déaut devait être organisée à l'automne 1998, avait-on annoncé. Il n'en a rien été.

Pourquoi un désintérêt aussi manifeste ?

Deux raisons complémentaires peuvent être évoquées. La première tient à la difficulté d'insérer un tel exercice dans notre démocratie représentative. La position ambivalente de Le Déaut en est un bon

127 Nous reprenons ici la notion de "ressources" dans un sens très large (Cf. Chapitre 2).

indice. Tantôt le député présente l'exercice comme un outil indispensable pour revitaliser notre démocratie qui se meurt dans l'abandon des politiques aux experts. Tantôt il ne s'agit plus que d'un avis parmi d'autres, comme des rapports s'empilent sur d'autres rapports, avant de tous finir dans la corbeille. Ainsi par exemple, Jean-Yves Le Déaut, sans doute saisi par la singularité du moment, déclare-t-il en conclusion de la Conférence de Citoyens :

“ On regrette parfois que le monde politique ne soit plus capable d'écouter ce que les personnes disent. Et les personnes disent que c'est tellement compliqué qu'on ne leur demande plus leur avis. A force de faire cela, on se remet à l'opinion d'experts ou de conseillers et la démocratie est en train de mourir. ”
Le Déaut, p.172 in (Noiville 1995))

Mais plus tard, lorsqu'il s'agit de préparer son rapport pour l'OPECST, sa position est plus prudente. Il prend le soin de souligner que cette opération n'a guère de légitimité par rapport au Parlement et positionne la Conférence comme un des modes de consultation auquel il a eu recours pour préparer son rapport :

“ Quelques uns ont voulu analyser cette Conférence comme une manifestation de démocratie directe, une sorte de succédané de l'agora antique. Je m'inscris résolument en faux contre cette présentation. En effet, cette conférence n'avait absolument pas pour but de substituer l'avis de citoyens 'ordinaires' à celui des experts, ce qui serait parfaitement démagogique. Elle n'avait pas non plus pour objectif de dessaisir les parlementaires de leur pouvoir d'élaborer et de voter la loi, ce qui aurait constitué une tentative de défausse extrêmement néfaste. Elle constituait, comme je l'ai constamment répété, un avis supplémentaire, celui de non-spécialistes, à côté de celui des experts, des associations de défense des consommateurs ou de l'environnement, et des acteurs de la filière, c'est à dire les industriels et les agriculteurs. ” (Noiville 1995)

Sans doute cette prudence s'explique-t-elle par le souci de ménager la susceptibilité des députés. Il semble en effet que, pour nombre d'entre eux, une telle expérience soit de nature à remettre en cause le fonctionnement de la démocratie car elle institue une forme de représentation du public dont on ne voit pas clairement l'articulation avec la représentation formelle du peuple français, le Parlement. Une telle opinion est exprimée par C. Bataille lors de la discussion du rapport Le Déaut à l'OPECST. Le compte rendu des discussions rapporte en effet que¹²⁸ :

“ M. Christian Bataille (...) a estimé que les suggestions du panel de citoyens n'étaient pas enthousiasmantes. Il a jugé qu'une telle consultation, expérimentée à l'occasion de ce rapport, ne devrait pas se substituer, à l'avenir, à l'exercice constitutionnel du pouvoir de représentation détenu par les parlementaires. ”

La seconde raison s'appuie sur une vision pragmatique de la vie des parlementaires et du parlement. Pour les députés et les sénateurs, généralement peu férus de science et de technique, des sujets tels que le nucléaire ou les OGM sont des puits d'ennuis. La barrière de potentiel pour arriver à maîtriser de tels dossiers est telle, les agendas sont déjà tellement surchargés, que peu d'entre eux acceptent de s'y impliquer. L'habitude consiste alors à déléguer ces problèmes aux députés qui, par leur intérêt ou par

128 Cette position est révélatrice d'un état d'esprit assez répandu, mais bien entendu, ne fait pas l'unanimité. Par exemple, lors de la même discussion du Rapport,

“ M. Franck Sérusclat (...) a considéré que la démocratie participative, dont relevait la conférence de citoyens, permettait d'ouvrir les palais du Parlement aux citoyens et de rétablir la nécessaire confiance entre ceux-ci et les parlementaires. ” ((Noiville 1995), p.102)

leur passé professionnel, ont une bonne maîtrise du dossier. Ce sont alors quelques députés qui deviennent des experts parmi les experts. Et finalement, le débat au parlement n'est guère possible car il reproduit en son sein les clivages qu'organise notre société entre experts et non experts. La création de l'OPECST, en 1982, n'a hélas pas permis de changer cet état des choses. Tant que ces blocages ne seront pas déplacés, la légitimité des Conférences de citoyen ne peut être vécue par le Parlement que comme une menace. La Conférence s'appuie en effet sur une légitimation du changement et de l'innovation par sa justification dans un dialogue et par échange d'arguments ; c'est un exercice "post-moderne". Le Parlement vit toujours sous le régime wébérien de la délégation à l'autorité scientifique et aux élites politiques ; il inscrit son fonctionnement et ses pratiques dans un cadre "moderne".

4. CONCLUSION : ET SI C'ÉTAIT À REFAIRE ?

L'expérience française est une réussite du point de vue de la participation, beaucoup moins du point de vue de la réappropriation de l'exercice par les acteurs. On peut alors se poser la question : et si c'était à refaire, faudrait-il reprendre une telle initiative ?

Il est en effet tentant de considérer que les formes plus classiques de conflit et de débat public, basées sur des oppositions et des joutes sur différentes arènes sont les véritables lieux de production de la société, pour reprendre encore une fois l'expression de Touraine. D'ailleurs, l'expérience des OGM montre assez clairement que sans une mobilisation sociale forte, le changement du cadre des politiques publiques n'eût pas été possible. La mobilisation et la controverse publique sont en effet le levier de la transformation durable des positions des "propriétaires de l'enjeu".

D'ailleurs, Rip va dans ce sens lorsqu'il considère, critiquant en cela l'idée d'Agir Communicationnel d'Habermas que des transformations robustes et durables ne peuvent pas être produites en dehors des arènes traditionnelles du conflit social :

"robustness cannot be created by stepping outside the arena, isolating the debate from social alignments or neutralizing them procedurally. One has to work with, and through, the strategizing of the actors. " (Noiville 1995)

Nous voudrions au contraire montrer que la Conférence a joué un rôle important qui se décline de trois façons complémentaires :

1. tout d'abord, la Conférence montre que des "candides" ont la capacité délibérer sur des sujets complexes. Ce n'est pas rien : c'est la preuve que les profanes ont les capacités cognitives pour participer à l'évaluation technologique. Ils apportent une vision dégagée des enjeux locaux qui permet de réintégrer dans l'analyse des préoccupations générales liées à la maîtrise de la technique dans la société. C'est la compétence spécifique qu'ils introduisent avec eux. Les profanes démontrent également leur capacité à conduire le débat avec les experts. Ce faisant, la conférence contribue donc à remettre en cause l'idée d'un public irrationnel.;

2. deuxièmement, le dispositif qui met les “candidates” au centre de la délibération change totalement les interactions entre les différents protagonistes. Cela conduit, pour la plupart d’entre eux à modifier profondément le regard qu’ils portent sur le problème ainsi que le regard qu’ils portent sur le regard des autres. De ce point de vue, la Conférence constitue un précieux élément d’apprentissage social ;
3. Enfin, cette conférence constitue une référence : on sait aujourd’hui qu’il est possible d’utiliser ce moyen d’évaluation participative. On en conçoit mieux les apports et les limites,...

La Conférence est donc un outil intéressant en ce qu’il permet d’organiser les interactions entre experts et profanes sur des bases nouvelles. Elle ne se substitue aucunement à l’organisation de la société civile. Au contraire, une société civile puissante et structurée est une condition nécessaire pour que de telles expériences soient fécondes.

Il faut aussi dépasser l’analyse de la Conférence de Citoyens en tant qu’exercice ponctuel, venant clore un débat. Une telle expérience n’a de sens que si on la considère dans le cadre d’une gestion “post-moderne” des OGM.

Dans une telle perspective, la Conférence est riche d’enseignements. Elle souligne le chemin qui reste à parcourir dans notre société, du point de vue de l’organisation de la société civile, mais aussi du point de vue du parlement. La faible capacité de réappropriation de l’exercice par ce dernier est en effet un bon indice de la distance qu’il lui reste à parcourir pour s’adapter à de nouvelles formes de légitimation sociale du changement technique, en rupture avec le modèle wébérien.

Il n’en reste pas moins que la Conférence de citoyens n’est qu’une procédure particulière, parmi de nombreuses autres qui pourraient venir nourrir une “démocratie technique”. Callon (Noiville 1995) identifie bien la limite du modèle et rejoint en cela la remarque de Rip concernant la nécessaire construction de points d’accord “robustes” dans une perspective d’apprentissage socio-cognitif. Le modèle de la co-production des savoirs, est peut-être moins spectaculaire mais il est plus susceptible de telles productions car il s’inscrit dans des temporalités qui permettent à priori de traduire les intérêts et de les incorporer dans la production des objets techniques. Il pourrait être mis en œuvre dans le pilotage de nombreux programmes de recherche.

CHAPITRE 6. LE FACE À FACE ETATS-UNIS / EUROPE¹²⁹

La seconde contrainte de viabilité du nouveau cadrage de la politique publique se situe dans une mise en compatibilité avec les politiques de nos partenaires économiques et commerciaux. Elle se situe tout d'abord au niveau européen. Nous avons vu le rôle central des négociations sur la révision de la Directive 90.220 (chapitre 3). L'enjeu est de définir en Europe des règles communes assurant l'étiquetage fiable et crédible ainsi que la traçabilité des OGM.

La question de la compatibilité se pose aussi au niveau international, notamment avec les Etats-Unis et le Canada. La mise en œuvre de politiques publiques très différentes a conduit à une diffusion très rapide des OGM dans ces pays. En 1999, les variétés transgéniques représentaient 55% des surfaces de soja et 35% de celles de maïs aux Etats-Unis, plus de 70% de celles de colza au Canada. En Europe, par contre, la situation semble bloquée. Si certains pays comme l'Espagne connaissent une utilisation des OGM à grande échelle, leur utilisation reste néanmoins très limitée. De nombreux pays appliquent des moratoires partiels ou totaux sur la commercialisation des OGM à grande échelle et le Conseil Européen de l'Environnement a décidé en juin 1999 de suspendre toutes les procédures d'autorisation (Cf. chapitre 3). Cette situation ne va pas sans poser de nombreux problèmes compte tenu notamment de l'intensité de l'échange des produits agricoles. L'Europe importe d'importantes quantités de soja, de maïs et de colza en provenance du continent américain. En Europe, toute graine issue d'une plante génétiquement modifiée est un OGM : sa commercialisation doit faire l'objet d'une autorisation préalable ; son utilisation doit être mentionnée dans tous les produits qui en contiennent. En Amérique du Nord, par contre, quelle que soit son origine, une graine est une graine. Comme rien n'est fait dans ces pays pour séparer les graines issues de plantes transgéniques de celles qui ne le sont pas, le décalage réglementaire conduit à une situation difficile.

Qu'est-ce qui explique une telle différence ? Quelles en sont les conséquences ? Comment une telle situation peut-elle évoluer ?

1. DES CONTEXTES TRÈS DIFFÉRENTS

La diffusion des OGM a connu, sur les deux rives de l'Atlantique des destins bien différents. Les différences tiennent en premier lieu à des choix différenciés de stratégie réglementaire.

Dans les années 1980, les Etats-Unis sont le théâtre de plusieurs controverses publiques sur la dissémination des OGM dans l'environnement, à l'occasion notamment des expériences d'utilisation

129 Une version plus complète de ce chapitre a été publiée dans *Les Cahiers Français* (Noiville 1995).

de la bactérie “ Ice minus ” en Californie. Face au risque d’une contestation croissante de l’utilisation des OGM, les acteurs favorables au développement des OGM se fédèrent et font pression sur les autorités réglementaires afin que celles-ci soutiennent ce projet. Afin d’éviter de susciter des craintes et des réactions de rejet, le choix est fait de ne pas stigmatiser les OGM. Ainsi, la clé de la politique arrêtée par l’administration Reagan en 1988 réside dans la négation de l’existence des OGM. Dans ce cadre, on considère en effet que l’homme a toujours manipulé le vivant ; les techniques de transgénèse s’inscrivent dans la continuité des techniques de sélection et d’amélioration des organismes vivants. En conséquence il n’y a pas lieu d’adopter un cadre réglementaire spécifique. Les produits issus de la transgénèse feront l’objet d’une réglementation qui prendra en compte les modifications dans la composition des produits. En principe, seule est considérée la nouvelle caractéristique introduite dans la plante (“ novel trait ”), quel que soit le moyen utilisé pour l’introduire.

Puisque les OGM n’existent pas, le Recombinant Advisory Committee est mis en veilleuse et le contrôle est reporté sur les agences fédérales à vocation générale : la FDA pour les questions liées à l’alimentation, l’EPA pour les problèmes d’impact environnemental et l’USDA pour les procédures d’autorisation de mise en culture.

La voie choisie en Europe est fort différente. Sous l’influence des pays qui, comme l’Allemagne et le Danemark, ont adopté des législations restrictives, les autorités communautaires font un choix opposé. La transgénèse constitue une nouveauté radicale dans les techniques de manipulation du vivant. Face à une telle nouveauté, il convient d’adopter une position prudente et d’analyser les risques potentiels spécifiques liés à cette nouvelle technique. Les Directives 90.219 et 90.220 donnent alors une existence officielle aux OGM qui se trouvent ainsi dotés d’un régime juridique spécifique. Ainsi, la dissémination dans l’environnement et à la mise sur le marché des produits issus de la transgénèse font l’objet d’une procédure d’autorisation préalable obligatoire. Un tel dispositif réglementaire constituera progressivement un instrument de mise en visibilité des OGM dans l’espace public.

Deuxième différence essentielle, différents pays européens sont le terrain d’une vive controverse sur les OGM alors qu’aux Etats-Unis, malgré les efforts développés par certaines organisations non gouvernementales, ce thème n’occupe, jusqu’en 1999, qu’une place marginale dans l’espace public. Les grands médias ne s’intéressent au sujet que de façon sporadique. Une telle indifférence peut laisser penser que cette technique est largement acceptée par le public. Or, nous avons montré que le nouveau cadrage des politiques publiques résulte, en France, de la controverse publique (chapitres 3 et 4).

2. OGM ET POLITIQUES PUBLIQUES: DEUX MODÈLES PROFONDÉMENT DIFFÉRENTS

Partant de fondements différents, les politiques publiques ont connu une différenciation croissante, sous l'impact des contextes socio-économiques qui prévalent dans les différentes zones. En effet, les différences actuelles concernent non seulement les instruments des politiques publiques, mais aussi, plus profondément, la définition de la nature des problèmes et des opportunités liés aux OGM et la hiérarchie des valeurs qu'il s'agit de défendre dans la conception et dans la mise en œuvre de ces politiques. C'est à ce titre que l'on peut ici utiliser la notion de référentiel des politiques publiques. Cette notion, mise en avant par certains politologues¹³⁰, rend compte du fait que toute politique tire sa *légitimation* d'une insertion réussie dans des modèles de référence qui font sens au sein de la société. Les référentiels des politiques publiques ont trois dimensions, qui distinguent nettement l'approche européenne de l'approche nord-américaine :

. une dimension cognitive :

En Amérique du Nord, les plantes transgéniques sont globalement considérées comme une source de progrès économique et social. En Europe, elles doivent faire leur preuve ; tout dépend de leur mode de développement. Le risque est considéré comme maîtrisable en Amérique alors qu'en Europe, on met l'accent sur l'incertitude et sur le caractère irréversible des transformations provoquées par la dissémination dans l'environnement des OGM. Cette différence tient au fait que dans un cas, l'on met l'accent sur la continuité de la transgénèse comme outil de transformation du vivant alors que dans l'autre, on souligne la nouveauté de l'approche ;

. une dimension normative :

En Amérique du Nord, les politiques menées doivent en premier lieu accompagner la diffusion des biotechnologies afin d'asseoir la compétitivité de l'agriculture et de renforcer une position de leader sur les marchés mondiaux. Les maîtres mots de la politique sont donc le développement économique et la compétitivité. En Europe, sous l'influence des crises sanitaires, la protection de la santé publique est une valeur de premier ordre. On considère aussi que le risque lié à l'utilisation des OGM, aussi faible et hypothétique soit-il, est un risque indu pour le consommateur. En effet, à la différence du médicament où l'intérêt du patient est incontestable, la consommation des OGM ne bénéficie pas directement au consommateur (du moins en l'état actuel, la plupart des plantes cultivées étant améliorées pour leurs caractéristiques agronomiques). Dans ces conditions s'impose le principe de la *liberté de choix du consommateur*. De tels choix sont cohérents avec la mise en œuvre du principe de précaution qui prend une place croissante en Europe dans la gestion publique de situations incertaines depuis le début des années 1990.

. une dimension instrumentale :

En Amérique du Nord, le cadrage des problèmes n'impose pas de réglementation spécifique.

¹³⁰ Voir par exemple pour un exposé de la notion : (Noiville 1995)

L'analyse des nouvelles caractéristiques introduites dans les plantes est renvoyée devant les Agences compétentes, par exemple aux Etats-Unis : l'EPA s'il s'agit d'un problème environnemental (par exemple l'émission d'une toxine insecticide par la plante), la FDA dans le cas de la transformation de la composition du produit alimentaire, l'USDA pour tous les problèmes agricoles.

En Europe, comme mentionné ci-dessus, les OGM font l'objet d'une réglementation spécifique. Des autorisations préalables sont requises dès lors qu'il y a dissémination de l'OGM dans l'environnement, qu'il s'agisse d'une utilisation à titre expérimental ou à titre commercial. De plus, compte tenu de la nouveauté de la technique, est mis en œuvre un système de biovigilance. Suivant l'exemple des produits pharmaceutiques (la pharmacovigilance), il s'agit d'assurer la surveillance des produits après leur autorisation commerciale¹³¹.

Autre point important, la conception de l'information du public est elle aussi primordiale. Elle se décline de différentes façons :

. *l'information sur les produits doit être fiable et crédible* : ainsi, tous les produits contenant des OGM doivent être étiquetés comme tels. Le seuil de présence fortuite des OGM étant fixé à 1% par ingrédient, l'obligation d'étiquetage impose *de facto* que la *traçabilité* des produits soit mise en œuvre. Cette règle s'applique aussi aux produits importés : seuls peuvent être importés les produits bénéficiant d'une autorisation préalable ; les fèves de soja provenant de zones où la culture des OGM est très répandue doivent être étiquetées. En Amérique du Nord, l'étiquetage des produits n'est prévu que lorsque ces derniers ne sont pas équivalents en substance ; elle est laissée à l'appréciation des producteurs ;

. *la transparence de l'information* : on observe aujourd'hui un changement fondamental dans les pratiques de l'expertise scientifique à fin réglementaire. En Europe, on considère en effet que l'expertise doit être contradictoire et que les avis, prenant en compte expressément les avis minoritaires, doivent être rendus publics. C'est une rupture majeure en France, où l'expertise était traditionnellement absorbée par la sphère administrative. De telles pratiques conduisent à une forte visibilité de l'incertitude dans l'espace public.

La volonté de donner au consommateur une information fiable et crédible afin qu'il puisse exercer son libre choix est actuellement prioritaire dans la définition de l'action publique. En atteste la décision du Conseil Européen de l'Environnement de juin 1999 qui suspend les procédures d'autorisation des OGM. Toute autorisation est gelée et ne sera en principe débloqué que lorsque les procédures en termes d'étiquetage et de traçabilité seront clairement définies.

131 Les tests réalisés avant l'autorisation sont en effet réalisés sur une échelle spatiale et dans une durée de temps limitée. Il se peut que l'utilisation des OGM à grande échelle fasse apparaître des problèmes qui n'ont pas pu être détectés avant l'autorisation. De plus, lors de l'autorisation, certains risques identifiés ont pu être considérés comme négligeables. On sait par exemple que la probabilité d'apparition de populations de pyrales résistantes à la toxine du B.t. liée à l'utilisation de variétés de maïs transgéniques résistantes n'est pas nulle. Le dispositif de biovigilance doit permettre de repérer cet événement au plus vite au cas où il se produit.

Tableau 6.1. Etats-Unis / Europe : des référentiels différents

	Le référentiel nord-américain	Le référentiel européen
Dimension cognitive	<p>Attitude générale Les OGM sont un facteur de progrès</p> <p>Les OGM s'inscrivent dans la continuité des outils de transformation du vivant La transgénèse permet de travailler proprement</p> <p>Risque et incertitude L'incertitude peut être maîtrisée par un gain de connaissances Les risques sont gérables Le gain de connaissances pass</p>	<p>Attitude générale Les OGM ne sont ni bons ni mauvais, tout dépend de la logique de développement Les OGM constituent une rupture dans notre rapport au vivant</p> <p>Que se passe-t-il en cas de problème</p> <p>Risques et incertitude L'incertitude est forte et non maîtrisée Les effets des OGM sur l'environnement son irréversibles</p>
Dimension normative	<p>Compétition Avantages économiques</p>	<p>Santé publique Libre choix du consommateur Principe de précaution</p>
Dimension instrumentale	<p>Réglementation des produits et non des procédés en tant que tels</p> <p>Pas de réglementation spécifique</p> <p>Pas d'étiquetage obligatoire ; l'étiquetage doit signaler des différences dans la nature du produit (notion d'équivalence en substance)</p> <p>Expertise cadrée et consensuelle</p> <p>Eduquer le consommateur</p>	<p>Réglementation des OGM en tant que produits d'une nouvelle technologie Cadre réglementaire spécifique</p> <p>Etiquetage obligatoire, fiable et crédible, traçabilité et séparation des filières de production</p> <p>Expertise large, plurielle et contradictoire afin de prendre en compte les incertitudes et l'ensemble des effets (y compris agronomiques et socio-économiques)</p> <p>Biovigilance</p> <p>Organiser la participation, communication à double-sens</p>

3. CONVERGENCE OU DIFFERENCIATION CROISSANTE ?

Cette situation ne va pas sans poser de nombreux problèmes compte tenu notamment de l'intensité de l'échange des produits agricoles. L'Europe importe d'importantes quantités de soja, de maïs et de colza en provenance du continent américain. En Europe, toute graine issue d'une plante génétiquement modifiée est un OGM : sa commercialisation doit faire l'objet d'une autorisation préalable ; son utilisation doit être mentionnée dans tous les produits qui en contiennent. En Amérique du Nord, par contre, quelle que soit son origine, une graine est une graine. Comme rien n'est fait dans ces pays pour séparer les graines issues de plantes transgéniques de celles qui ne le sont pas, le décalage réglementaire conduit à une situation difficile.

Ce problème d'étiquetage est donc celui qui fait l'objet des tensions les plus vives tant les conceptions de base sont différentes. Il inquiète aussi les autorités publiques des Etats-Unis et du Canada car de nombreux signes montrent aujourd'hui que l'Amérique du Nord n'est pas à l'abri d'une controverse publique analogue à celle qui s'est développée en Europe.

Cela conduit tout d'abord à considérer le niveau du support du public nord-américain pour les biotechnologies végétales.

3.1. Les consommateurs américains ont-ils accepté les aliments transgéniques?

Une telle question peut surprendre lorsqu'on sait que la plupart des produits alimentaires transformés commercialisés aux Etats-Unis contiennent des OGM ! Pourtant cette question se pose puisque, compte tenu de la politique mise en œuvre dans ces pays, les consommateurs n'ont pas la possibilité de choisir leurs produits. Comme l'indique P. Thompson, Professeur d'Ethique Appliquée à l'Université de Purdue : “ Les pratiques d'achat ne signifient pas forcément que le consommateur estime que le produit est conforme à ses valeurs. L'acceptation par le marché ne peut indiquer qu'il y a acceptation du produit sur le plan éthique qu'à la condition que les consommateurs sont bien informés et qu'on leur propose des alternatives significatives. ” (Noiville 1995)

Or, résultat de la politique menée, les consommateurs sont globalement très mal informés de la situation réelle. Un sondage réalisé aux Etats-Unis en octobre 1999 par l'International Food Information Council (IFIC) révèle que seulement 38% des consommateurs américains savent que des produits issus des biotechnologies sont commercialisés. Seulement 33% des sondés sont capables de citer des produits et les réponses données sont globalement fausses : 42% d'entre eux pensent que des légumes sont transformés génétiquement (alors qu'il n'y a pas de commercialisation de légumes transgéniques) et seulement 5% d'entre eux pensent que l'on trouve des OGM dans les produits transformés (alors que de nombreux produits transformés en contiennent compte tenu de la très large utilisation de la lécithine de soja) !

Malgré cela, certains spécialistes de la perception publique des biotechnologies considèrent que

l'attitude des consommateurs américains est très positive : 77% d'entre eux se déclarent prêts à acheter des produits issus de plantes résistantes aux insectes ; 62% des plantes à maturation retardée ou dont le goût est amélioré (Noiville 1995). Cependant, il convient de considérer ces résultats avec la plus grande prudence. L'exemple de l'Angleterre est là pour nous montrer que la faible capacité de prédiction de ces sondages basés sur des questionnaires fermés. En novembre 1996, d'après des études suivant des méthodologies analogues, l'attitude du public anglais était globalement très favorable : 75% sont favorables aux plantes résistantes aux insectes ; 62% aux plantes à maturation retardée ou dont le goût est amélioré (Noiville 1995). Dans la même période, une analyse basée sur la méthode des "groupes de discussion" montrait que, lorsque les personnes s'expriment librement et ont l'opportunité de discuter des plantes transgéniques, une attitude globalement négative ressort ; elle tient au fait que, comme nous l'avons vu dans le cas français, les bénéfices de ces techniques sont mal perçus, les conditions de choix des consommateurs ne sont pas assurées et les logiques de développement sont obscures (Noiville 1995). On sait que depuis 1998, les plantes transgéniques font l'objet d'une très forte controverse, tout à fait prévisible lorsqu'on se réfère à la seconde étude, et difficilement compréhensible lorsqu'on se réfère à la première.

On ne dispose pas pour l'Amérique du nord d'étude réalisées avec des méthodes analogues. Cependant, différentes indications montrent que, sur le fond, l'opinion publique n'est probablement pas fermement ancrée et que certaines préoccupations sont partagées par les citoyens des deux rives de l'Atlantique. Lors d'une Conférence Citoyenne sur le sujet organisée à Calgary en mars 1999, le panel de 14 citoyens a formulé des recommandations qui ne sont pas très éloignées de celles de la Conférence Citoyenne organisée en France en juin 1998. L'accent est mis sur la nécessaire information du public, l'importance de l'étiquetage et l'organisation d'une expertise indépendante. On se souvient aussi que l'USDA a reçu près de 270 000 lettres de réclamation lorsqu'il avait publié un projet de loi visant à autoriser l'utilisation des OGM en agriculture biologique. En juin 1999, une pétition comportant 500 000 signatures en faveur de l'étiquetage obligatoire des produits issus des OGM a été déposée à la Maison Blanche, au Congrès et aux Agences Fédérales concernées.

De nombreux signes montrent que la position officielle qui nie la spécificité des OGM et s'oppose à l'étiquetage obligatoire est progressivement battue en brèche. Le front d'opposition s'élargit et dépasse largement les associations traditionnellement actives dans ce domaine. Consumers Union, la plus grande association de consommateurs –4,7 millions de membres– demande l'étiquetage obligatoire des aliments utilisant des produits transgéniques. Fin octobre 1999, un groupe de 48 députés américains a envoyé une lettre à la FDA, lui demandant de réviser sa position et de demander un étiquetage obligatoire des produits.

Bien entendu, il faut se garder d'oublier que les référents culturels et l'organisation du corps social sont bien différents. Une campagne comme celle de la "mal bouffe" ne peut avoir le même écho aux Etats-Unis tant la place de l'alimentation et de l'agriculture est différente. De même, les instances de

contrôle comme la FDA jouissent encore d'une assez grande crédibilité. Cependant, la campagne actuel contre la " Frankesfood " peut faire boule de neige ; de plus, la FDA est régulièrement critiquée pour son manque d'indépendance vis-à-vis de l'industrie.

Dans ce contexte, la reconnaissance de la spécificité des OGM, si elle est scientifiquement discutable, semble gagner en légitimité sociale. C'est elle qui fonde les positions en faveur de l'étiquetage et du libre choix des consommateurs.

3.2. Les choix des opérateurs économiques

Un autre facteur de convergence entre les Etats-Unis et l'Europe existe : les décisions des opérateurs économiques. Les " farmers " américains, tournés vers les marchés d'exportation, font face à une forte incertitude de marché car leurs principaux clients, l'Europe et le Japon, mettent progressivement en œuvre l'obligation de séparation des lots et d'identification des produits transgéniques. considèrent avec attention l'évolution de la situation européenne. Archer Daniels Midland Corporation, l'un des premiers exportateurs nord américain a demandé à ses fournisseurs de prendre les dispositions de nature à garantir la séparation des produits. Emboitant le pas aux géants de l'agro-alimentaire européens Nestlé et Unilever qui se sont engagés à ne pas utiliser de produits issus de plantes transgéniques dans leurs produits, certaines firmes américaines demandent à leurs fournisseurs de leur garantir des approvisionnements non transgéniques : le producteur de frites Mac Cain, le producteur d'aliments pour bébés Gerber (filiale de la firme Novartis, second groupe de biotechnologie végétale au niveau international !).

Progressivement, la possibilité d'organisation de filières de produits non OGM, bénéficiant d'une meilleure valorisation économique, se fait jour alors qu'elle semblait jusque là fort improbable. Pour la campagne de semis de l'an 2000, on assiste à un double mouvement. Les agriculteurs américains diminuent leurs surfaces consacrées aux plantes transgéniques. Pour le soja, ils s'organisent de façon à pouvoir séparer, dans certaines zones, au moins, les produits non OGM.

Cette évolution des comportements des filières de production change la donne pour les principales firmes très impliquées dans les biotechnologies végétales. Non seulement celles-ci ont à subir des campagnes médiatiques qui ternissent leur image, mais, de plus, les changements d'anticipation des marchés peuvent conduire à des revers de fortune cinglants. Monsanto, qui joue dans cette affaire le rôle du bouc émissaire, s'est ainsi trouvé dans une position critique, l'obligeant à s'appuyer sur un groupe plus puissant. Son PDG Bob Shapiro expliquait ce qui restera probablement comme un cas exemplaire d'échec de stratégie technologique dans une Conférence organisée par Greenpeace en Angleterre en octobre 1999 : " Notre confiance en cette technologie et notre enthousiasme ont, je pense, été souvent identifiées à une attitude condescendante et arrogante. Parce que nous pensions que notre rôle était de convaincre, nous avons oublié de rester à l'écoute de la société. "

4. CONCLUSION

Alors que de nombreux observateurs anticipaient une convergence des systèmes réglementaires sur la base des normes nord américaines¹³², la situation est aujourd'hui moins tranchée. Un scénario où l'obligation d'étiquetage s'étendrait à un large groupe de pays développés n'est pourtant pas à exclure. Les négociations en cours dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce et sur le protocole de Biosécurité, au sein de la Convention sur la Biodiversité, sont autant de lieux de débats et d'affrontement entre les différentes positions.

Dans les négociations internationales, le groupe de Miami (Etats-Unis, Canada,...) s'oppose à la position défendue par l'Europe, avançant qu'un système d'étiquetage et de traçabilité généralisé constitue un fardeau très lourd pour les filières de production. Il viendrait amputer une valeur ajoutée qui est déjà très faible. Le risque est alors de freiner la diffusion des produits transgéniques.

Comme nous l'avons indiqué, leur position dans ces négociations pourraient évoluer si les mouvements observés dans l'opinion publique continuaient de s'amplifier.

132 Voir par exemple sur ce point : (Noiville 1995)

REFERENCES

INRA (1998). Les chercheurs et l'innovation. Regards sur les pratiques de l'INRA. Paris, Editions INRA.

Joly, P. B., Lemarié, S., Mangematin, V., (1998). "Coordination et incitations dans les contrats de recherche : le cas des accords public/privé." Revue Economique 49(4): 1129-1149.

Joly, P. B. (1999). "Besoin d'expertise et quête d'une légitimité nouvelle : quelles procédures pour réguler l'expertise scientifique?" Revue Française des Affaires Sociales N°1, mars 1999, 53° Année: pp. 45-52.

Joly, P. B. (1999). "Les biotechnologies végétales pour le "meilleur des mondes" agricoles?" OCL 6(2, mars-avril 1999): 179-187.

Latour, B. (1999). Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie? Paris, La Découverte.

INRA (1998). Les chercheurs et l'innovation. Regards sur les pratiques de l'INRA. Paris, Editions INRA.

Joly, P. B., Lemarié, S., Mangematin, V., (1998). "Coordination et incitations dans les contrats de recherche : le cas des accords public/privé." Revue Economique 49(4): 1129-1149.

Joly, P. B. (1999). "Besoin d'expertise et quête d'une légitimité nouvelle : quelles procédures pour réguler l'expertise scientifique?" Revue Française des Affaires Sociales N°1, mars 1999, 53° Année: pp. 45-52.

Joly, P. B. (1999). "Les biotechnologies végétales pour le "meilleur des mondes" agricoles?" OCL 6(2, mars-avril 1999): 179-187.

Latour, B. (1999). Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie? Paris, La Découverte.

INRA (1998). Les chercheurs et l'innovation. Regards sur les pratiques de l'INRA. Paris, Editions INRA.

Joly, P. B., Lemarié, S., Mangematin, V., (1998). "Coordination et incitations dans les contrats de recherche : le cas des accords public/privé." Revue Economique 49(4): 1129-1149.

Joly, P. B. (1999). "Besoin d'expertise et quête d'une légitimité nouvelle : quelles procédures pour réguler l'expertise scientifique?" Revue Française des Affaires Sociales N°1, mars 1999, 53° Année: pp. 45-52.

Joly, P. B. (1999). "Les biotechnologies végétales pour le "meilleur des mondes" agricoles?" OCL 6(2, mars-avril 1999): 179-187.

Latour, B. (1999). Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie? Paris, La Découverte.

INRA (1998). Les chercheurs et l'innovation. Regards sur les pratiques de l'INRA. Paris, Editions INRA.

Joly, P. B., Lemarié, S., Mangematin, V., (1998). "Coordination et incitations dans les contrats de recherche : le cas des accords public/privé." Revue Economique 49(4): 1129-1149.

Joly, P. B. (1999). "Besoin d'expertise et quête d'une légitimité nouvelle : quelles procédures pour réguler l'expertise scientifique?" Revue Française des Affaires Sociales N°1, mars 1999, 53° Année: pp. 45-52.

INRA (1998). Les chercheurs et l'innovation. Regards sur les pratiques de l'INRA. Paris, Editions INRA.

Joly, P. B., Lemarié, S., Mangematin, V., (1998). "Coordination et incitations dans les contrats de recherche : le cas des accords public/privé." *Revue Economique* 49(4): 1129-1149.

Joly, P. B. (1999). "Besoin d'expertise et quête d'une légitimité nouvelle : quelles procédures pour réguler l'expertise scientifique?" *Revue Française des Affaires Sociales* N°1, mars 1999, 53° Année: pp. 45-52.

Joly, P. B. (1999). "Les biotechnologies végétales pour le "meilleur des mondes" agricoles?" *OCL* 6(2, mars-avril 1999): 179-187.

Latour, B. (1999). *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie?* Paris, La Découverte.

INRA (1998). Les chercheurs et l'innovation. Regards sur les pratiques de l'INRA. Paris, Editions INRA.

Joly, P. B., Lemarié, S., Mangematin, V., (1998). "Coordination et incitations dans les contrats de recherche : le cas des accords public/privé." *Revue Economique* 49(4): 1129-1149.

Joly, P. B. (1999). "Besoin d'expertise et quête d'une légitimité nouvelle : quelles procédures pour réguler l'expertise scientifique?" *Revue Française des Affaires Sociales* N°1, mars 1999, 53° Année: pp. 45-52.

Joly, P. B. (1999). "Les biotechnologies végétales pour le "meilleur des mondes" agricoles?" *OCL* 6(2, mars-avril 1999): 179-187.

Latour, B. (1999). *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie?* Paris, La Découverte.

INRA (1998). Les chercheurs et l'innovation. Regards sur les pratiques de l'INRA. Paris, Editions INRA.

Joly, P. B., Lemarié, S., Mangematin, V., (1998). "Coordination et incitations dans les contrats de recherche : le cas des accords public/privé." *Revue Economique* 49(4): 1129-1149.

Joly, P. B. (1999). "Besoin d'expertise et quête d'une légitimité nouvelle : quelles procédures pour réguler l'expertise scientifique?" *Revue Française des Affaires Sociales* N°1, mars 1999, 53° Année: pp. 45-52.

Joly, P. B. (1999). "Les biotechnologies végétales pour le "meilleur des mondes" agricoles?" *OCL* 6(2, mars-avril 1999): 179-187.

Latour, B. (1999). *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie?* Paris, La Découverte.

INRA (1998). Les chercheurs et l'innovation. Regards sur les pratiques de l'INRA. Paris, Editions INRA.

Joly, P. B., Lemarié, S., Mangematin, V., (1998). "Coordination et incitations dans les contrats de recherche : le cas des accords public/privé." *Revue Economique* 49(4): 1129-1149.

Joly, P. B. (1999). "Besoin d'expertise et quête d'une légitimité nouvelle : quelles procédures pour réguler l'expertise scientifique?" *Revue Française des Affaires Sociales* N°1, mars 1999, 53° Année: pp. 45-52.

Joly, P. B. (1999). "Les biotechnologies végétales pour le "meilleur des mondes" agricoles?" *OCL* 6(2, mars-avril 1999): 179-187.

L'INNOVATION CONTROVERSÉE : LE DÉBAT PUBLIC SUR LES OGM EN FRANCE

Rapport à la DGAL

Sous la direction de Pierre-Benoit JOLY

CRIDE

INRA Grenoble, janvier 2000

RÉSUMÉ

Dans le futur, l'introduction des OGM sera probablement considérée comme un événement important de l'histoire de la fin du XX^e siècle, même si l'issue de cette histoire qui s'écrit sous nos yeux est encore largement incertaine. On s'en souviendra soit comme l'un des premiers exemples d'un rejet massif d'un changement technique majeur, soit comme un point de rupture dans les outils et les pratiques de la maîtrise sociale des innovations technologiques.

L'analyse de la controverse publique sur les OGM montre en effet que si la question du risque y joue un rôle important, c'est plus comme *opérateur de transformation* que comme l'enjeu central des débats. Ce qui est réellement « en jeu » dans une telle controverse, c'est en effet la définition du cadre de la politique publique pour la maîtrise de cette innovation majeure. En l'occurrence, nous montrons qu'il ne s'agit pas de la confrontation entre deux camps opposés, les « pro » et les « anti » OGM, mais de la revendication d'une plus grande ouverture dans la maîtrise des trajectoires d'innovation.

En redonnant un rôle central au politique, le débat public a ainsi conduit à la définition d'un nouveau référentiel des politiques publiques; c'est la thèse centrale de ce rapport. L'importance accordée au *droit à l'information* en est un bon indicateur, de même que l'évolution sémantique que cela suppose. En effet, si l'on admet notre proposition, la question de l'utilisation des OGM ne doit plus être posée en termes d'*acceptabilité*, mais en termes de *co-construction*; de même, on ne doit pas chercher à *éduquer le public* mais à *organiser la participation*. Nous qualifions ce nouveau référentiel de « cadrage post moderne » de la politique publique afin de signifier toute l'importance d'un tel changement dont on mesure mal l'ampleur. La question de la viabilité de cette nouvelle politique reste entière.

Dans ce contexte, l'analyse de la Conférence Citoyenne livre des résultats intéressants. Elle montre que les obstacles à la participation ne résident ni dans les capacités cognitives des « profanes », ni dans la possibilité de créer un espace délibératif qui permet de débattre au fond, en minimisant les effets

partisans et les stratégies court-termistes des différentes organisations. L'obstacle réside dans la capacité à définir le rôle et la position de cette forme originale de participation dans l'espace public, afin que puissent jouer les complémentarités avec les formes traditionnelles de représentation et l'expertise officielle. De la capacité à dépasser de telles difficultés et à organiser ces nouvelles formes de participation dépendra probablement la viabilité de cette nouvelle politique publique.

Les implications de cette recherche sont importantes non seulement pour le dossier des OGM, mais aussi pour la conduite des processus d'innovation en agriculture dans la mesure où les OGM sont exemplaires des débats à venir dans un domaine d'activité qui se situe au cœur de nos rapports au corps humain, à la nature et au monde vivant. Car, au-delà des OGM en tant que tels, la contestation porte sur la finalité du système socio-économique dans lequel ils s'insèrent et donc sur le projet de l'agriculture française et européenne.

1. Les mécanismes de « mise sur agenda » des OGM

La controverse publique (ouverture et compétition pour le cadrage du problème) est analysée par quatre dispositifs complémentaires :

- . analyse chronologique
- . entretiens avec les acteurs clés de la controverse
- . analyse de la presse écrite (constitution d'une base de données des articles publiés de janvier 1996 à décembre 1998 et analyse lexicale)
- . réalisation de « focus groups »

Différents indices le montrent, l'ouverture de la controverse publique sur les OGM s'effectue quand arrivent les fèves de soja transgénique dans les ports européens, en novembre 1996. Se joue en effet avec cet événement la matérialisation de l'entrée des OGM dans la chaîne alimentaire. Ce qui n'était jusque là que virtuel devient tangible. Mais si cette discontinuité dans le mode de présence des OGM dans la société provoque la controverse publique, c'est parce que trois éléments viennent élargir et nourrir la controverse :

4. *l'absence d'étiquetage* : le soja qui va entrer dans la chaîne alimentaire sera présent, à faible dose, dans de nombreux produits alimentaires sans que le consommateur n'en soit informé. En effet, le système d'étiquetage fiable et crédible, pourtant négocié de longue date, n'est toujours pas en vigueur. De nombreux acteurs n'admettent pas que les OGM entrent comme des passagers clandestins dans notre alimentation. Sous les pressions des associations de consommateurs, la grande distribution prend vite des positions anti-OGM. Peu à peu, par effet domino, la plupart des groupes de la grande distribution et de l'agro-alimentaire vont annoncer qu'ils n'utiliseront pas d'OGM dans leurs produits. Les associations vont maintenir une pression forte sur l'ensemble des opérateurs, utilisant le système des listes noires (Greenpeace) ou des tests sur les produits vendus (UFC-Que Choisir ?) pour repérer les produits à base d'OGM sans étiquettes en faisant mention. Ce rôle topique de l'étiquetage est clairement mis en évidence par notre analyse des articles de presse ;

5. *le précédent de la vache folle* n'est pas sans incidence car il crée dans l'ensemble du corps social un contexte très réactif concernant l'alimentation ; il est aussi essentiel dans la reconnaissance du droit à l'information et dans la constitution de la sécurité sanitaire des aliments comme enjeu et objet des politiques publiques. Le facteur « vache folle » est en partie contingent, mais au fond, il agit comme le révélateur d'éléments qui sont « déjà là ». Notre analyse des résultats des groupes de discussion le montre clairement. Le cadre socio-cognitif de la vache folle conduit à stigmatiser les OGM « en bloc » alors que toute la politique réglementaire est construite sur une analyse au cas par cas. L'expression « Les OGM, c'est comme la vache folle » renvoie au système qui produit les OGM et non aux différentes variétés prises une à une ;
6. un *contexte de controverse scientifique*, marqué par l'appel des scientifiques pour un moratoire sur la commercialisation des OGM. Au-delà des scientifiques qui s'engagent en signant l'appel, les chercheurs sont assez divisés sur l'interprétation des résultats des travaux de recherche et sur la façon de les prendre en compte dans la gestion des risques liés aux OGM. Que l'on postule la continuité de la transgénèse par rapport à l'amélioration des plantes (ou même par rapport à la reproduction naturelle) et l'on pourra négliger les risques mis en évidence. Au contraire, si l'on considère qu'il y a une nouveauté radicale dans cet outil, les risques potentiels sont autant d'éléments qui conduisent à envisager l'étendue des problèmes que l'on ignore. Ainsi, au-delà des différentes controverses, l'affrontement tient aux différences d'interprétation qui fondent des procédures d'évaluation et une gestion des risques très différentes. La mise en public de la controverse scientifique est l'un des éléments qui nourrit la controverse publique, de nombreuses associations mettant en exergue ces débats pour appuyer une critique plus globale. C'est aussi un facteur de mise en visibilité de l'incertitude, les responsables publics n'ayant plus la ressource traditionnelle qui permet de s'appuyer sur des « experts formels » pour certifier que le risque est nul.

2. La compétition pour le cadrage : un nouveau référentiel pour les politiques publiques

L'analyse de la controverse publique met en évidence son enjeu central : il s'agit d'une confrontation fondée sur la revendication forte d'une plus grande ouverture dans la maîtrise des trajectoires d'innovation. Même si les positions défendues par les différents acteurs clés sont variées, un point de convergence apparaît. Il permet d'identifier les éléments d'un nouveau cadrage des OGM : une rupture avec une idéologie de progrès qui identifie forcément progrès technique et progrès social ; une affirmation de nouveaux principes qui fondent les rapports entre science et société : droit à l'information, principe de précaution, indépendance de l'expertise,...

Le virage de la politique publique amorcé en novembre 1997 constitue une reprise en main du dossier par le pouvoir politique. C'est aussi l'émergence d'un nouveau référentiel pour les politiques publiques dont la *dimension cognitive* (la définition du contenu du problème) correspond assez largement au « cadrage post moderne ». Le point de partage est dans la remise en cause de l'autorité naturelle de la science comme fondement des décisions publiques. La légitimité des décisions ne se construit pas seulement dans l'expertise scientifique mais aussi dans les procédures démocratiques. la question de l'utilisation des OGM ne doit plus être posée en termes d'*acceptabilité*, mais en termes de *co-construction* ; de même, on ne doit pas chercher à *éduquer le public* mais à *organiser la participation*. La *dimension normative* donne donc une forte priorité à la protection de la santé publique, de l'environnement et au droit du consommateur ; alors que les politiques traditionnelles privilégient l'efficacité économique et la compétitivité. La *dimension instrumentale* de cette politique se construit autour de la réforme de l'expertise, de la biovigilance, de l'étiquetage et de la traçabilité, ainsi que dans l'expérimentation de nouvelles formes de participation du public.

TABLEAU . LA COMPÉTITION ENTRE LES DIFFÉRENTS CADRAGES DU PROBLÈME

Le cadrage « moderne » :	Le cadrage « post-moderne » :
<p>Les OGM sont un facteur de progrès Les OGM s'inscrivent dans la continuité de la transformation du vivant La transgénèse permet de travailler proprement</p> <p>L'incertitude peut être maîtrisée par un gain de connaissances Les risques sont gérables (« so what » de la CGB) Le gain de connaissances passe par un changement d'échelle de l'utilisation (biovigilance)</p> <p>Expertise cadrée et consensuelle basée sur la biologie moléculaire</p> <p>La logique d'action : accompagner la diffusion</p> <p>Orientations d'action : Réglementer les OGM pour inciter les firmes à travailler proprement Autoriser les mises sur le marché Ne pas étiqueter, les produits, sauf quand leur composition est substantiellement modifiée Éduquer le consommateur de façon "objective"</p>	<p>Les OGM ne sont ni bons ni mauvais : ces technologies doivent être co-construites. Les OGM s'inscrivent en rupture (du point de vue des outils de la manipulation du vivant) Que se passe-t-il en cas de problèmes ?</p> <p>L'incertitude est forte et non maîtrisée Les effets des OGM sont irréversibles</p> <p>Expertise large, plurielle et contradictoire afin de prendre en compte les incertitudes et l'ensemble des effets (non seulement environnement et santé, mais aussi agronomiques et socio-économiques). Et aussi pour expliciter les cadrages ou "présupposes" utilisés par les différents experts.</p> <p>La logique d'action : . organiser la participation afin de co-construire (voir ci-dessus) ces technologies . garantir le droit à l'information et au libre choix</p> <p>Orientations d'action : Moratoire Étiquetage fiable et crédible des produits contenant des OGM Définition claire des responsabilités Participation Débat contradictoire</p>

--	--

3. Concernant les nouvelles formes de participation : l'expérience de la Conférence de citoyens

L'analyse de la Conférence de citoyens repose sur la mobilisation de trois dispositifs :

- . les entretiens avec une trentaine d'acteurs clés que nous avons vus deux fois : avant et après la Conférence ;
- . le suivi de l'organisation de la Conférence et de son déroulement (y compris la réappropriation par le gouvernement, par le Parlement et par les associations);
- . l'analyse de la presse.

Que l'on pose la question dans un sondage quantitatif de savoir si la tomate non transgénique contient des gènes et près de 40% des personnes interrogées répondront qu'elle n'en contient pas. Que l'on réunisse 14 profanes, par le hasard des procédures, pour former le panel de la Conférence de citoyens et elles produiront un rapport de qualité, proposant une vision qui n'est finalement pas éloignée, sur de nombreux points, à celle qui sous-tend la politique publique mise en œuvre depuis la communication gouvernementale de novembre 1997.

La Conférence a joué un rôle important qui se décline de trois façons complémentaires :

4. tout d'abord, la Conférence montre que des « candides » ont la capacité délibérer sur des sujets complexes. Ce n'est pas rien : c'est la preuve que les profanes ont les capacités cognitives pour participer à l'évaluation technologique. Ils apportent une vision dégagée des enjeux locaux qui permet de réintégrer dans l'analyse des préoccupations générales liées à la maîtrise de la technique dans la société. C'est la compétence spécifique qu'ils introduisent avec eux . Les profanes démontrent également leur capacité à conduire le débat avec les experts. Ce faisant, la conférence contribue donc à remettre en cause l'idée d'un public irrationnel et a priori "anti-OGM" ;
5. deuxièmement, le dispositif qui met les « candides » au centre de la délibération change totalement les interactions entre les différents protagonistes. Cela conduit, pour la plupart d'entre eux à modifier profondément le regard qu'ils portent sur le problème ainsi que le regard qu'ils portent sur le regard des autres. De ce point de vue, la Conférence constitue un précieux élément d'apprentissage social. Est ainsi souligné l'apport potentiel d'un espace de délibération original qui s'avère finalement assez peu manipulable;
6. cette conférence constitue une référence : on sait aujourd'hui qu'il est possible d'utiliser ce moyen d'évaluation participative. On en conçoit mieux les apports et les limites,...
7. enfin, elle conforte la "nouvelle" politique gouvernementale

La Conférence est donc un outil intéressant en ce qu'il permet d'organiser les interactions entre experts et profanes sur des bases nouvelles. Elle ne se substitue aucunement à l'organisation de la société civile. Au contraire, une société civile puissante et structurée est une condition nécessaire pour que de telles expériences soient fécondes.

Il faut aussi dépasser l'analyse de la Conférence de Citoyens en tant qu'exercice ponctuel, venant clore

un débat. Une telle expérience n'a de sens que si on la considère dans le cadre d'une gestion « post-moderne » des OGM. Dans une telle perspective, la Conférence est riche d'enseignements. Elle souligne le chemin qui reste à parcourir dans notre société, du point de vue de l'organisation de la société civile, mais aussi du point de vue du Parlement. La faible capacité de réappropriation de l'exercice par ce dernier est en effet un bon indice de la distance qu'il lui reste à parcourir pour s'adapter à de nouvelles formes de légitimation sociale du changement technique, en rupture avec le modèle rationnel-légal.

Néanmoins, nous suggérons en conclusion de renforcer la participation en associant le « public » (profanes ou acteurs sociaux) non seulement à la décision publique, mais aussi à l'expertise (ce qui est plus ou moins le cas avec les nouveaux dispositifs d'expertise –CGB et Comité de Biovigilance-) mais aussi, en amont, à la discussion des programmes de recherche.